

Université de Montréal

**La construction sociale du statut juridique
de l'eau : le cas du Québec et du Mexique**

Par

Yenny Vega Cárdenas

Faculté de droit

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures en vue de
l'obtention du grade de
Docteur en droit (LL.D.)

Mai, 2012

© Yenny Vega Cárdenas, 2012

Université de Montréal
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Cette thèse intitulée:

**La construction sociale du statut juridique de l'eau :
le cas du Québec et du Mexique**

Présentée par :

Yenny Vega Cárdenas

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Hélène Trudeau, président-rapporteur et représentante de la FES

Louise Rolland, directrice de recherche

Sophie Morin, membre du jury

Sylvie Paquerot, examinatrice externe

Table des matières

LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS	III
RÉSUMÉ	VI
ABSTRACT	VIII
RESUMEN	X
REMERCIEMENTS	XII
INTRODUCTION	1
PARTIE PRÉLIMINAIRE : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE	7
CHAPITRE I. LA CONSTRUCTION SOCIALE DE LA RÉALITÉ	9
<i>Section 1. La théorie constructiviste</i>	10
<i>Section 2. Le constructivisme et le droit</i>	22
CHAPITRE II. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....	29
PARTIE I : LE DROIT DE L'EAU ET SA CONSTRUCTION SOCIALE AU QUÉBEC 37	
TITRE I : LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC	39
<i>Chapitre I. Les données contextuelles</i>	41
Section 1. Le contexte historico-politique.....	42
Section 2. Le contexte socio-économique	44
Section 3. Le contexte hydrique.....	50
<i>Chapitre II. L'encadrement juridique</i>	62
Section 1. Le cadre juridique jusqu'à la fin des années 80	62
Section 2. Tendances législatives contemporaines.....	80
<i>Conclusion du titre I</i>	96
TITRE II : LA CONSTRUCTION SOCIALE DU STATUT JURIDIQUE DE L'EAU AU QUÉBEC	98
<i>Chapitre I. Le processus de création des politiques sur l'eau au Québec</i>	100
Section 1. Les représentations des acteurs en présence au Québec.....	102
Section 2. L'interaction entre les arguments des acteurs.....	148
<i>Chapitre II. L'institutionnalisation</i>	179
Section 1. L'adoption de la Politique nationale de l'eau	180
Section 2. La mise en application de la Politique nationale de l'eau	188
<i>Conclusion du titre II</i>	195
PARTIE II : LE DROIT DE L'EAU ET SA CONSTRUCTION SOCIALE AU MEXIQUE	198
TITRE I : LA GESTION DE L'EAU AU MEXIQUE	200
<i>Chapitre I. Les données contextuelles</i>	203
Section 1. Le contexte historico-politique.....	204
Section 2. Le contexte socio-économique	209
Section 3. Le contexte hydrique.....	214
<i>Chapitre II. La gestion de l'eau au Mexique</i>	225
Section 1. L'encadrement juridique jusqu'en 1992	225
Section 2. Les tendances législatives contemporaines	241
<i>Conclusion du titre I</i>	257
TITRE II : LA CONSTRUCTION SOCIALE DU STATUT JURIDIQUE DE L'EAU AU MEXIQUE.....	259
<i>Chapitre I. Les transformations structurelles du Mexique (1980-1992)</i>	262
Section 1. Le plan de modernisation de l'État mexicain	263

Section 2. La redéfinition des modes de gestion de l'eau.....	278
<i>Chapitre II. Le processus de création des politiques sur l'eau au Mexique.....</i>	<i>283</i>
Section 1. Les représentations des acteurs en présence au Mexique	284
Section 2. Les interactions entre les acteurs.....	303
<i>Chapitre III. L'institutionnalisation.....</i>	<i>319</i>
Section 1. Les modifications législatives.....	319
Section 2. Les mesures d'implantation de la nouvelle loi.....	330
<i>Conclusion du titre II.....</i>	<i>340</i>
CONCLUSION GÉNÉRALE	344
BIBLIOGRAPHIE.....	356
ANNEXES.....	410

Liste des sigles et des abréviations

ADI : Association pour le développement international
ADQ : Action démocratique du Québec
ALE : Accord de libre-échange canado-américain
ALENA : Accord de libre-échange nord-américain
AMGI/MIGA : Agence multilatérale de garantie des investissements
ANEAS: Asociación nacional de empresas de agua y saneamiento de México
ANUR: Asociación nacional de usuarios de riego
BAPE : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
BECC/COCEF : Commission de coopération environnementale frontalière
BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement
C.c. : Código Civil Federal
C.c.B.C. : Code civil du Bas Canada
C.c.Q. : Code civil du Québec
C.V. Centi volt.
CANACINTRA : Cámara Nacional de la Industria de transformación
CCE : Commission de Coopération environnementale
CEMCAS : Centro Mexicano de Capacitación en Agua y Saneamiento
CEMDA: Centro Mexicano de Derecho Ambiental
CFE : Comisión federal de Electricidad
CFI : Corporation pour le financement international
CMI : Commission mixte internationale
CNA: Comisión Nacional del Agua
Constitución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
COPARMEX : Confederación Patronal de la República Mexicana.

COTAS : Comités técnicos de aguas subterráneas
CQDE : Centre québécois du droit de l'environnement
CSN : Confédération des syndicats nationaux
CWRA : Canadian Water Resources Association
D.O.F. : Diario oficial de la Federación
DQO : Demande chimique d'oxygène
FMI : Fond monétaire international
FQM : Fédération québécoise des municipalités
FTQ : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
GATT : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IMTA : Instituto Mexicano Técnico del Agua
LAN: Ley de aguas nacionales
LFDA : Ley federal de derechos de agua
LGEEPA: Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente
LQE : Loi sur la qualité de l'environnement
MRC : Municipalités régionales de comté
NADB/BDAM : Banque de développement de l'Amérique du Nord
OBV : Organisme de bassin versant
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
OIA : Oficina internacional del Agua
OIEau : Office international de l'eau
OMC : Organisme mondial du commerce
ONG : Organisation non gouvernementale
ONU : Organisation des nations unies
PAN : Partido de acción nacional
PDE : Plan directeur de l'eau
PEMEX : Petróleos mexicanos
PIB : Produit intérieur brut
PPS : Partido Popular Socialista
PQ : Parti Québécois

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI : Partido revolucionario institucional

RIOB : Réseau international des organismes de bassin

ROBVQ : Regroupement des organisations de bassin versant du Québec

SAGARPA: Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

SEMARNAT : Secretaria de medio ambiente y recursos naturales.

UAM : Universidad Autónoma Metropolitana

UMQ : Union de Municipalités du Québec

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UPA : Union des producteurs agricoles

WEC : World Environment Center

Résumé

L'eau a longtemps été considérée comme une ressource commune non susceptible d'appropriation et accessible à tous. De nos jours, toutefois, face à l'inégale répartition de l'eau sur la planète, à l'augmentation constante de la population et à la multiplication des usages qui entraînent la surexploitation et la pollution des ressources hydriques, l'eau prend une valeur nouvelle. L'eau devient de plus en plus un enjeu stratégique, politique et commercial. En conséquence, la redéfinition du statut juridique de l'eau devient un objet de débat important. Ce débat est avant tout un débat rhétorique et une « bataille » idéologique entre des groupes qui soutiennent différentes approches et qui cherchent à obtenir le monopole de la nouvelle réalité et créer ainsi le nouveau droit.

Deux grandes approches s'affrontent pour redéfinir la ressource. La première, celle qui envisage l'eau comme un bien économique, soutient que pour éviter les problèmes de gaspillage et de pollution, l'eau doit être soumise aux lois de l'offre et de la demande. La deuxième, celle qui considère l'eau comme une chose commune, non appropriable et hors commerce, soutient que la valeur d'une ressource aussi vitale que l'eau ne peut être établie par les lois du marché puisque cette alternative ne permet pas d'assurer l'accès à l'eau aux plus démunis de la société. Cette approche prône également la reconnaissance d'un droit humain à l'eau.

Notre thèse tente de déterminer comment s'effectue le choix du statut juridique de l'eau, et ce, tant au Québec qu'au Mexique. Notre question de recherche est traitée selon une perspective constructiviste en vertu de laquelle le statut juridique de l'eau serait une réalité

« construite » et le nouveau droit serait le résultat des luttes, des oppositions et des compromis entre les acteurs sociaux impliqués.

Notre terrain d'étude est le Québec et le Mexique. En effet, ce sont des territoires intégrés économiquement par le biais de l'ALENA où l'on observe des variations importantes en termes de ressources, de prélèvements et de consommation. Au Québec, nous analysons le débat qui a eu lieu lors de la Consultation sur la gestion de l'eau au Québec (1999), notamment les discours concernant le statut de l'eau, la gestion publique/privée des services d'eau et l'exportation en vrac de la ressource. Au Mexique, nous analysons les représentations des acteurs sociaux à l'occasion de l'adoption de la Loi des eaux nationales de 1992, notamment les questions qui comportent un lien étroit avec la symbolique de l'eau. Or, nous avons remarqué que le résultat de ces constructions sociales au sein de ces territoires est complètement différent. Au Québec, on a confirmé le statut de l'eau en tant que chose commune, tandis qu'au Mexique, c'est plutôt la symbolique de l'eau en tant que bien économique qui a été adoptée dans la nouvelle législation portant sur l'eau.

Mots-clés : Constructivisme, construction sociale, droit de l'eau, environnement, gestion de l'eau Mexique, gestion de l'eau Québec, statut juridique de l'eau, chose commune, bien économique, exportation de l'eau.

Abstract

Water has been considered for a long time as a common good not susceptible to appropriation and accessible to all. Nowadays, however, in front of the uneven distribution of water on the planet, the constant increase of the population and the increase of water uses which pulls the overexploitation and the pollution of water resources, water takes a new value. Indeed, it becomes more and more a strategic, political and commercial issue. Consequently, the redefining of legal status of water becomes an important object of debate. This is above all a rhetoric debate and an ideological "battle" between groups who support different approaches. Indeed, these ideologies are the fruit of different speeches conceived by social actors who have contrary interests and ideologies and that aim at having the monopoly of the new reality and creating the new law.

There are two important approaches which are in confrontation. The first one, conceive water as an economic good, and considers that to avoid problems of wasting and pollution, water must be subjected to the laws of supply and demand. The second conceive water as a common good and supports that the value of a resource so vital as water cannot be established by the laws of the market, because this alternative does not allow to assure access to water to the most deprived of the society. This approach advocates the recognition of water as a human right.

Our thesis aims at finding how the choice of the legal status of water is made in Quebec and in Mexico. This question will be treated according to a constructivist perspective according to which the legal status of water would be a "constructed" reality and, thus, the new

law would be the result of fights, oppositions and also, compromises between the involved social actors.

Our analysis covers Quebec and Mexico. In fact, those are territories economically integrated by NAFTA where we observe important variations in terms of resources, uses and consumption of water. In Quebec, we analyze the representations of different actors during the Consultation on Water Management held in 1999, and more particularly the speeches concerning the status of water, the privatization of water services and the bulk water exports. In Mexico, we analyze the representations of social actors surrounding the adoption of the National Water Law of 1992, and more particularly the questions concerning the symbolism of water. Now, we found that the result of these constructions within these territories is completely different. In Quebec, the status of water as a common good has been confirmed, whereas in Mexico, it is rather the symbolism of water as an economic good which was adopted in the new Mexican legislation.

Keywords : Constructivism, Social Construction, Water Law, Environment, Management of Water Resources in Mexico, Management of Water Resources in Québec, Water status, Common good, Economic good, Water exports.

Resumen

El agua ha sido considerada por mucho tiempo como un bien común inapropiable y de libre acceso. No obstante, frente al aumento constante de la población, a la multiplicación de los diversos usos que provocan la sobreexplotación y a la contaminación de los recursos hídricos, el agua retoma un valor nuevo. Ésta es considerada cada vez más como un recurso estratégico, político y comercial. El tema de la redefinición del estatus jurídico del agua o su calificación jurídica es cada vez más importante en los debates que conciernen al manejo del agua. Al respecto, hay dos grandes enfoques que se enfrentan: el primero considera el agua como un bien económico y sostiene que para evitar los problemas de despilfarro y de contaminación, el agua debe estar sometida a las leyes de la oferta y la demanda. El segundo considera el agua como un bien común, inapropiable y fuera de comercio, este enfoque sostiene que el valor de un recurso tan vital como el agua, no puede ser establecido por las leyes del mercado ya que esta alternativa no permite asegurar el acceso al agua a los menos favorecidos de la sociedad. Este enfoque también preconiza el reconocimiento de un derecho humano al agua.

Nuestra tesis pretende identificar cómo se efectúa la elección del estatus jurídico del agua, tanto en Québec como en México. Nuestra investigación tomara una perspectiva constructivista en virtud de la cual consideramos que la calificación jurídica del agua es una realidad "construida". El nuevo derecho corresponderá a las luchas, oposiciones y compromisos entre los actores sociales implicados.

Tomamos como campo de investigación Québec (Canada) y México, territorios integrados económicamente por el Tratado de Libre

Comercio de América del Norte (TLCAN) donde se observa variaciones importantes en términos de recursos, de usos y de consumos. En Quebec, analizamos las representaciones de los actores sociales que participaron a la consulta pública sobre la gestión del agua que tuvo lugar en (1999), más particularmente los discursos que hacen referencia a la calificación jurídica del agua, al manejo público o privado de los servicios de agua y a la exportación del recurso a grande escala. En México, analizamos los discursos de los actores sociales que hubieran podido tener alguna incidencia en el contenido de la *Ley de aguas nacionales* de 1992. Observaremos que el resultado de estas construcciones sociales, al interior de estos Estados es completamente diferente: en Québec, se confirmará que el agua es un bien común, mientras que en México la *Ley de aguas nacionales* hace de ella un bien económico.

Palabras clave: constructivismo, construcción social, agua, derecho del agua, medioambiente, gestión del agua en México, gestión del agua en Québec, estatus del agua, bien común, bien económico, exportación del agua.

Remerciements

Je remercie très sincèrement ma directrice de thèse Mme Louise Rolland, qui m'a guidée, encouragée et soutenue depuis mon arrivée au Québec. En effet, c'est elle qui m'a ouvert la porte d'entrée à l'Université de Montréal alors que j'appliquais à la Maîtrise en droit depuis mon pays d'origine, la Colombie. C'est grâce à ses conseils judicieux et à sa direction que j'ai pu réaliser le rêve de compléter mes études à l'étranger, et ce, dans une autre langue que ma langue maternelle. Elle m'a beaucoup appris et cette relation a été très formatrice. Je lui en suis profondément reconnaissante.

Je remercie également le professeur Ejan Mackaay de m'avoir encouragée tout le long de mon doctorat et de m'avoir appuyée dans le cadre de plusieurs demandes de bourses et de prix. Il a toujours eu confiance en moi et m'a poussée à persévérer dans le cadre de plusieurs projets. Je le remercie très sincèrement.

Je tiens également à reconnaître l'hospitalité et l'aide offerte par les professeurs mexicains qui m'ont accueilli lors de mes séjours au Mexique, soit le professeur Antonio Martinez de la Torre de la *Universidad Autónoma de Baja California Sur* et la professeure Delia Contreras de la *Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa*. Je remercie également le professeur Leonel Avendaño de la *Universidad Autónoma de Baja California*, et à tous les autres professeurs mexicains qui m'ont guidée d'une façon ou d'une autre avec mes recherches au Mexique.

Je souligne la collaboration reçue de la part des différentes autorités de l'eau du Mexique, et plus particulièrement la *Comisión Nacional del Agua*, l'*Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de La Paz*, le *Comité de aguas subterráneas de la Paz* et les divers acteurs de l'eau qui m'ont accordé des entrevues et qui m'ont communiqué de l'information précieuse afin de compléter ma thèse. J'ai beaucoup appris avec eux et je les remercie de leur générosité et de leur hospitalité envers moi pendant mes séjours de recherche au Mexique.

Je remercie également le *Centre de recherches pour le développement international (CRDI)*, pour l'appui reçu afin de compléter mes études de terrains au Mexique. En effet, *ces travaux ont été réalisés grâce à une bourse du Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Canada. Pour obtenir des informations sur le Centre, consulter son site Web à <http://www.crdi.ca>*. Je suis aussi très reconnaissante envers le CRDP et la Faculté de droit de l'Université de Montréal pour l'attribution de la bourse *Andrée Lajoie*, et la *bourse de soutien aux études doctorales* lesquelles m'ont permis de me consacrer entièrement à la finalisation de certains chapitres de ma thèse. Également au *Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS)* pour la bourse de court séjour d'études universitaires à l'extérieur du Québec.

Je reconnais aussi la collaboration, le soutien et l'accompagnement offert par mes deux sœurs, Nayive (Nadjivé) et Nejje, lors de mes déplacements au Mexique. En effet, elles m'ont aussi appuyée tout le long de mes études doctorales. Je remercie également ma nièce Laura Haidar qui m'a aidé à finaliser ma thèse en prenant soin de ma petite.

Je souligne aussi l'hospitalité et l'amitié offerte par Alejandro Florez et sa famille qui m'ont porté soutien tout le long de mes séjours au Mexique. En effet, ils sont devenus ma famille au Mexique et je leur suis profondément reconnaissante.

Je tiens également à remercier très profondément Frédéric Paré, mon époux, qui a fait en sorte que le Québec ou le Canada devienne aussi mon pays. Depuis, je ne me sens plus en terre étrangère, mais chez moi. Il a été ma famille au Québec, et avec lui, j'ai pu fonder une famille avec l'arrivée d'Alice. Je le remercie également pour son soutien avec le français écrit. En effet, il m'a beaucoup aidée et m'a beaucoup appris et, de la sorte, il a contribué de façon importante à la réussite de cette aventure.

*Dedicada a Mamita y a
Alice. Porque con Alice
aprendí que ser Mamá es el
trabajo más importante del
mundo. Gracias mamita por
ser la mejor Mamá del
mundo.*

*A mi mamita y a mi papá,
A mis hermanas y hermanos,
À mon époux y a mi hija.*

Introduction

L'eau est à l'origine de la vie sur la terre, seule planète de notre système solaire à avoir de l'eau sous forme liquide, Vénus n'en possédant que sous forme de vapeur et Mars, que sous forme de glaces enfouies dans le sol¹.

L'eau, ressource essentielle à la vie sur terre, a joué et joue toujours un rôle fondamental dans le développement des sociétés et dans la survie des écosystèmes. Or, paradoxalement, l'eau des mers et des océans, qui constitue plus de 96,5 % de l'eau de la planète, n'est pas propre à la consommation humaine de même qu'à de nombreux autres usages, en raison de sa salinité². Il n'y a en fait que 0.25 % de l'eau douce sur terre qui est accessible et propre à la consommation humaine, le reste constituant de l'eau sous forme de glace ou se trouvant dans des nappes trop profondes³.

L'eau est une ressource inégalement répartie sur la planète. Neuf pays se partagent 60 % des ressources en eau douce de la terre. Ce sont le Brésil (5 418 milliards de m³/an), la Russie (4 060), l'Indonésie (2 838), la Chine (2 812), le Canada (2 740), les États-Unis (2 460), la Colombie (2 133), le Pérou (1 746) et l'Inde (1 260)⁴.

¹ Jean Luc REDAUD, *Planète eau : repères pour demain*, Paris, Éditions Johanet, 1999, p.15.

² Alexandre TAITHE, *Partager l'eau : Les enjeux de demain*, Paris, Éditions Technip, 2006, p.12. L'eau est considérée *douce* si sa teneur en sel est inférieure à 3 grammes par litre.

³ Sylvie PAQUEROT, *Un monde sans gouvernail; enjeux de l'eau douce*, Québec, Outremont, 2005, p.11.

⁴ A. TAITHE, préc., note 2, p. 14.

De nombreux pays font face à un problème de quantité d'eau. En effet, plus d'une vingtaine de pays se sont déclarés en situation de stress hydrique, c'est-à-dire qu'ils ne comptent qu'aux environs de 1700 m³ par personne par an⁵. Il appert que le nombre de pays dans cette situation serait en augmentation et qu'il risquerait même de doubler au cours des prochaines années.

De plus, il y a plus de quatre-vingts pays, abritant 40 % de la population mondiale, qui sont en situation de pénurie hydrique, c'est-à-dire qu'ils disposent de moins de 1000 m³ d'eau par personne par an⁶. Il est considéré qu'en dessous de ce niveau, le développement économique et la santé de la population sont fortement perturbés. Sous les 500 m³ par personne par an, la survie de la population est gravement menacée⁷. Près d'un habitant sur trois sur la planète vit donc dans une situation de pénurie.

Par ailleurs, nous faisons face à un problème de qualité de l'eau, puisque la pollution est un facteur déterminant de la pénurie en eau. Ainsi, l'irrigation cause la salinisation des cours d'eau et des nappes souterraines, le refroidissement des centrales thermiques et nucléaires génère une pollution thermique du milieu aquatique, sans oublier que la plupart des rejets de polluants industriels dans l'eau ne sont pas biodégradables.

Les différents usages de l'eau se multiplient à travers le temps et ils entrent de plus en plus en conflit les uns avec les autres. Depuis la révolution industrielle, le développement technologique et la nouvelle

⁵ S. PAQUEROT, préc., note 3, p. 34 et 65.

⁶ *Id.*, p. 33 et 65.

⁷ Shiva VANDANA, *La guerre de l'eau : privatisation, pollution et profit*, Paris, Parangon, 2003, p. 15.

ère de la surconsommation, les usages ne cessent de se multiplier. Par conséquent, l'eau, qui était jusqu'alors considérée comme une ressource abondante, devient soudainement pour certains une ressource rare et convoitée.

Le droit a un rôle important à jouer dans le cadre de ces problèmes, puisque c'est le droit qui concrétise les politiques publiques nationales et internationales relatives à l'eau et en définit le statut juridique, l'appropriation, la gestion, l'utilisation et les priorités d'usages.

La question du statut juridique de l'eau est une question préalable à laquelle il faut nécessairement s'intéresser avant d'adopter quelque politique publique que ce soit relativement à cette ressource. En effet, la définition du statut juridique de l'eau a des conséquences sur les priorités dans les usages, les modes d'appropriation, les modes de gestion, etc.

Cependant, l'eau, à l'instar de l'air, est relativement difficile à définir et à encadrer juridiquement. D'ailleurs, le débat relatif au statut juridique de l'eau n'a pas fait l'objet d'une unanimité jusqu'à maintenant. D'ailleurs, son statut a varié dans l'histoire et dans l'espace et il continue à évoluer avec le temps.

À l'heure actuelle, où les problèmes d'eau se font ressentir avec plus d'intensité, le débat à propos du statut juridique de l'eau prend de l'ampleur tant au niveau national qu'au niveau international. En effet, la redéfinition du statut juridique de l'eau devient l'un des sujets cruciaux dans le cadre de divers forums.

Nous nous interrogeons sur la question à savoir comment s'effectue le choix du statut juridique de l'eau. Devant cette question, nous faisons l'hypothèse qu'en présence de plusieurs définitions possibles, le choix du statut juridique de l'eau fait l'objet d'une construction sociale. En conséquence, les acteurs sociaux, ayant des intérêts et des objectifs différents les uns des autres, participent à divers forums afin de convaincre les décideurs du bien-fondé de leurs discours et de construire ainsi le nouveau droit. Nous adoptons donc une approche constructiviste dans le cadre de la présente thèse, approche qui sera documentée dans la partie préliminaire.

Nous avons fixé notre analyse sur deux territoires de l'Amérique du Nord, soit le Québec et le Mexique. Nous remarquerons que le résultat des constructions sociales au sein des États étudiés est complètement différent. Au Québec, on a confirmé le statut de l'eau en tant que chose commune, tandis qu'au Mexique, c'est plutôt la symbolique de l'eau en tant que bien économique qui a été implicitement adoptée dans la nouvelle législation portant sur l'eau.

La thèse comporte une partie préliminaire dédiée à l'étude du cadre théorique, le constructivisme juridique, et à l'explication de la méthodologie de recherche. Nous y justifierons le choix des territoires et exposerons la démarche utilisée dans notre thèse.

La partie I de la thèse est consacrée à l'étude du droit de l'eau et de sa construction sociale au Québec. Le titre I de la première partie de la thèse est dédié à l'étude des contextes historico-politique, socio-économique et hydrique québécois, dans lesquels s'encadre la gestion de l'eau de la province (chapitre I). Nous analyserons ensuite l'évolution du cadre réglementaire de l'eau, ainsi que les tendances législatives contemporaines au Québec (Chapitre II).

Le titre II de cette partie de notre thèse est consacré à l'analyse du processus de construction sociale du statut juridique de l'eau au Québec. Pour ce faire, nous analysons le débat qui s'est tenu au Québec en 1999 dans le cadre de la consultation sur l'eau organisée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (ci-après BAPE)⁸ où s'est posée la question du statut juridique de l'eau. Dans le cadre de ce forum, nous pourrions identifier les acteurs sociaux intéressés et leur position. Les comptes-rendus des débats, les documents déposés par les acteurs et les recommandations de la Commission guideront notre recherche juridique sur la question (Chapitre I). Nous constaterons donc, comment les acteurs sociaux ont réussi à faire conserver à l'eau son statut de chose commune, statut qui s'est institutionnalisé dans la *Politique nationale de l'eau* du Québec⁹, ainsi que dans la législation subséquente (Chapitre II).

La partie II de notre thèse est consacrée à l'analyse de l'évolution du régime des eaux au Mexique, ainsi qu'au processus de construction sociale du statut juridique de l'eau dans ce pays. Ainsi, le titre I de cette partie portera sur la compréhension du contexte historico-politique, socio-économique et hydrique mexicain, ainsi que du modèle de gestion de l'eau au Mexique (chapitre I). Nous étudierons ensuite l'évolution du droit de l'eau au niveau national, ainsi que les tendances législatives contemporaines (Chapitre II).

⁸ COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Québec, Montréal, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), 2000, 3 v., en ligne : <<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/archives/eau/rapport.htm>> (consulté le 10 novembre 2010).

⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'eau, la vie, l'avenir, Politique nationale de l'eau*, Environnement Québec, 2002. En ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/>> (consulté le 6 septembre 2011). Ci-après la *Politique nationale de l'eau*.

Le titre II de cette partie de notre thèse identifiera un moment de rupture du droit de l'eau dans ce pays, soit autour de 1992, moment où une nouvelle *Loi des eaux nationales*¹⁰ est adoptée (Chapitre I). Nous concentrerons notre attention sur le débat tenu au Congrès national mexicain et étudierons les discours des divers acteurs ayant porté une influence sur le contenu de cette loi (Chapitre II). Nous constaterons ensuite que le discours soutenu par les acteurs économiques nationaux et internationaux s'est institutionnalisé dans la nouvelle loi sur l'eau, et par conséquent, le statut de l'eau au Mexique a été redéfini implicitement en tant que bien économique (Chapitre III).

Nous entendons ainsi démontrer dans cette thèse que le statut juridique de l'eau est le fruit d'une construction sociale.

¹⁰ *Ley de aguas nacionales*, D.O.F., 1-12-1992. Elle a remplacé la *Ley Federal de Aguas*, D.O.F. 11-01-1972.

Partie préliminaire : Cadre théorique et méthodologie de la recherche

Dans notre thèse nous comprenons le droit comme une construction sociale, fruit des luttes de pouvoir entre les acteurs, définisseurs de réalités. Par conséquent, nous nous intéressons au processus de construction sociale de la loi, plutôt qu'à rechercher ce que le droit devrait être. Afin de mieux comprendre l'étude entreprise, nous expliquerons dans ce chapitre les grandes lignes de la théorie constructiviste ainsi que l'application de cette théorie en droit (I).

Selon cette approche, le statut juridique de l'eau est vu comme un construit humain qui a évolué avec le temps et les sociétés. En effet, comme nous l'affirmons dans notre thèse, le statut de l'eau ne serait pas une donnée objective, mais plutôt un pur construit social. Pour mieux comprendre les résultats de notre recherche, nous expliquons ci-après la méthodologie utilisée afin de démontrer notre hypothèse (II).

Le constructivisme est une théorie qui est venue remettre en question les grandes sciences positivistes, en commençant par la physique et la biologie, lesquelles ont connu une crise face à l'idée d'une nouvelle conception des sciences comme étant un construit humain. Or, cette révolution est venue aussi atteindre les sciences humaines et sociales, beaucoup plus ouvertes à l'idée de comprendre la réalité en tant que construit social. De la sorte, ce mouvement constructiviste vient également remettre en cause la vision positiviste du droit.

Chapitre I. La construction sociale de la réalité

Lorsque nous parlons de construction sociale de la réalité, nous remettons en question la conception que nous nous faisons de celle-ci en tant que fait immuable et en tant que vérité universelle acceptée de tous. La réalité nous apparaît alors comme étant une simple idée construite par les discours portés par les acteurs sociaux dominants d'une certaine époque, d'une certaine culture ou d'une certaine nation. En effet, la théorie constructiviste se fonde sur une conception selon laquelle la « réalité » et la « connaissance » de cette réalité sont une œuvre sociale collective liée au langage¹¹.

Ainsi, la théorie constructiviste comprend la réalité comme un terme subjectif, socialement construit par une activité communicationnelle, qui varie selon le temps, l'espace, le contexte, la culture et les différents consensus obtenus dans la société (Section 1).

De la même façon qu'on construit la réalité, on construit des problèmes sociaux que plusieurs disciplines, comme le droit, tentent de solutionner. Par conséquent, la société, d'une part, définit ce qui est compris comme problématique et, d'autre part, essaie d'éradiquer le problème par le biais de sanctions sociales ou par la création de solutions¹².

La loi est alors comprise comme le fruit d'une construction sociale qui vient répondre à une problématique particulière, une loi qui sera

¹¹ Vittorio VILLA, « La science juridique entre descriptivisme et constructivisme », dans Paul AMSELEK (dir.), *Théorie du droit et science*, Paris, PUF, 1994, p. 281 à la page 288.

¹² Richard FULLER et Richard MYERS, « Some Aspects of a theory of Social Problems », (1941) 6 *American Sociological Review* 24, 32.

élaborée par l'intervention des divers acteurs de la société qui visent à convaincre les décideurs du bien-fondé de leurs discours. Le contenu de la loi vient en quelque sorte institutionnaliser le discours des acteurs dominants qui cherchent à satisfaire leurs intérêts.

Le droit apparaît ainsi comme l'œuvre des acteurs qui agissent, pourvus d'intentions, de buts et de stratégies¹³. D'ailleurs, un grand nombre de juristes reconnaissent que la loi est socialement construite et que les acteurs sociaux sont perpétuellement engagés dans la «construction sociale de la loi »¹⁴. Par conséquent, il s'avère nécessaire de connaître ce processus de construction, afin de comprendre comment la loi et le droit en général se développent (Section 2).

Section 1. La théorie constructiviste

Le constructivisme apparaît il y a un peu plus d'un siècle sous l'égide des mathématiciens comme L. Kronecker, qui s'interrogeaient sur l'origine des nombres¹⁵. Cette théorie remet en question surtout les thèses positivistes, étant donné qu'on critique la possibilité d'arriver à une connaissance de la « réalité » comme vérité objective. Le constructivisme remet ainsi en cause la conception de la science retenue par des positivistes, par exemple celle donnée par Ernest Renan et souvent reprise par des dictionnaires usuels, selon laquelle la science est un ensemble des connaissances d'une valeur universelle, fondées sur des relations « objectives véritables »¹⁶. Le constructivisme, en questionnant ainsi les paradigmes positivistes,

¹³ Gunther TEUBNER, *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*, Paris-Bruxelles, L.G.D.J.-Bruylant, 1996, p. 178.

¹⁴ Douglas LITOWITZ, « The social construction of law: explanations and implications », (2000) 21 *Studies in law, Politics and Society* 215.

¹⁵ Jean Louis LE MOIGNE, *Le constructivisme*, Paris, ESF éditeur, 1994, p.9.

¹⁶ *Id.*, p. 25 et 40. Le Moigne propose plutôt « [...] un mode de connaissance critique, à la fois réflexif et prospectif ».

prône la reconnaissance d'une réalité socialement construite qui évolue constamment.

Parmi les précurseurs du constructivisme en sciences sociales, on retrouve le professeur Shütz qui, dans les années 1920, a mené une réflexion sur la compréhension de la réalité en tant que construit social quotidien procédant des interprétations réalisées par les participants immédiats. Il considère que l'agir humain s'encadre dans une société, de telle sorte que chaque action produite par un individu au sein de sa communauté doit être compréhensible pour l'acteur lui-même, mais aussi pour ses semblables¹⁷.

Au cours des années 1980, le constructivisme prend un essor grâce au développement des théories de l'autonomie et de l'autopoïèse, lesquelles permettent des échanges au niveau interdisciplinaire et suscitent des questionnements épistémologiques sur le positivisme, tel qu'il appert de l'extrait suivant :

« Si l'on peut parler d'une science de l'autonomie, et si les épistémologies positivistes alors régnantes ne peuvent la reconnaître comme telle, alors ne faut-il pas réfléchir aux fondements d'une épistémologie qui « assurent » cette scientificité, condition de l'enseignabilité de telles sciences? La science peut-elle s'entendre assez autonome pour produire elle-même ses propres fondements? Réfléchir sur une science de l'autonomie, c'est réfléchir sur l'autonomie de la science. »¹⁸

Selon J.L. Lemoigne, l'épistémologie constructiviste est une épistémologie de l'invention ou de la poïèse, c'est-à-dire de l'autoproduction ou « la production originale par le faire »¹⁹. Elle ne

¹⁷ Jürgen HABERMAS, *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome I, Paris, Fayard, 1981, p. 137-138.

¹⁸ J.L. LE MOIGNE, préc., note 15, p. 25.

¹⁹ *Id.*, p. 25 et 123.

viser pas à découvrir l'univers. Elle vise à construire, à inventer, à créer une connaissance, à donner une interprétation ou un sens à des phénomènes.

Élèves de Shütz, Peter Berger et Thomas Luckmann²⁰ suivent ce courant constructiviste des années 1980 et publient leur ouvrage *La construction sociale de la réalité*²¹. Ils expliquent clairement l'application du constructivisme dans le social et le politique en considérant la réalité comme « une qualité appartenant à des phénomènes que nous reconnaissons comme ayant une existence indépendante de notre propre volonté » et la connaissance comme « la certitude que les phénomènes sont réels et qu'ils possèdent des caractéristiques spécifiques »²². Ce qui les intéresse, ce n'est pas la nature ontologique de la réalité, soit la véracité ou non de la conception de la réalité, mais plutôt la compréhension du processus par lequel un individu en arrive à considérer les phénomènes comme réels ou comme étant pré-donnés. Ils insistent sur le fait que la réalité est relative selon les différents contextes sociaux et culturels : « Ce qui est "réel" pour un moine tibétain peut ne pas l'être pour un homme d'affaires américain²³ ». Ils avancent que l'individu appréhende la réalité par le biais du langage, qui occupe une place importante dans leur théorie de la connaissance.

²⁰ Ian HACKING, *Entre science et réalité, la construction sociale de quoi?*, Paris, éditions la découverte, 2001, p. 43 et 44. Cet auteur considère que le livre *La construction sociale de la réalité*, s'enracinait dans l'œuvre du théoricien viennois phénoménologue Alfred Shutz (1899-1959). Berger et Luckmann étaient intimement associés à l'école de Francfort et à la New School sous l'égide du professeur Shutz. Celui-ci a travaillé à la New School for Social Research, après 1939. Ses études philosophiques s'inspiraient des œuvres d'Edmund Husserl et de Max Weber. Schutz a réuni les deux conceptions de ces deux théoriciens dans son projet qui était de comprendre ce qui « *va de soi et ce qui est vécu dans le monde* ».

²¹ Peter BERGER et Thomas LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Meridiens Klincksieck, 1986.

²² *Id.*, p. 7.

²³ *Id.*, p. 10.

Dans cet essor constructiviste, Jürgen Habermas publie son œuvre *La théorie de l'activité communicationnelle* en 1981²⁴, dans laquelle il critique les postulats positivistes de la raison²⁵ de même que la façon dont l'homme et la société appréhendent le monde. Il avance que puisque le langage est à l'origine de la raison et de la connaissance, celles-ci n'apparaissent que comme un exercice langagier, voire communicationnel²⁶. Jürgen Habermas comprend ainsi la réalité extérieure comme une œuvre collective issue de sa théorie consensuelle de la vérité²⁷. En effet, en réfutant la prémisse d'Aristote selon laquelle la vérité correspond avec la réalité extérieure, il affirme plutôt que la réalité est le fruit d'un consensus entre tous les participants de la société. Pour lui, c'est la société, par le biais du langage, qui construit une série de définitions de situations susceptibles de consensus, sur lesquelles la société va se baser pour créer sa propre culture²⁸ et sa propre réalité.

Pour Habermas, le concept d'activité communicationnelle²⁹ est fondamental, puisque pour lui la société est un lieu où s'exerce le

²⁴ J. HABERMAS, préc., note 17.

²⁵ Il faut souligner que la *raison* constitue le thème fondamental de la philosophie qui se force, depuis le début, à expliquer le monde dans son entier. Le constructivisme critique cette façon de concevoir le monde puisque les images du monde construites par les grands penseurs auraient été dévaluées. À leur avis, ces images du monde ne peuvent se comprendre que par le biais du langage. *Id.*, p. 17.

²⁶ *Id.*, p. 13.

²⁷ G. TEUBNER, préc., note 13, p. 178 et 179.

²⁸ Jürgen HABERMAS, *Logique des sciences sociales et autres essais*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, p. 435 et 436 : Habermas, définit le terme « culture » comme l'ensemble des savoirs partagés par une communauté.

²⁹ J. HABERMAS, préc., note 17, p. 26 et 27. Voici le concept de rationalité communicationnelle pour Habermas :

« Ce concept de rationalité communicationnelle comporte des connotations qui renvoient finalement à l'expérience centrale de cette force sans violence du discours argumentatif, qui permet de réaliser l'entente et de susciter le consensus. C'est dans le discours argumentatif que des participants différents surmontent la subjectivité initiale de leurs conceptions, et

langage et que c'est par le biais de celui-ci que la société se « tient ensemble » et se construit elle-même. Ainsi, l'outil principal pour construire le monde serait le langage et, plus particulièrement, les discours et l'argumentation qui feraient partie de toute l'activité communicationnelle. Cette activité ne consiste pas seulement dans une relation entre les locuteurs et les auditeurs, mais dans une coordination, à l'intérieur d'une société, des actions langagières entre différents acteurs, qui arrivent à un consensus pour donner un sens ou un contenu « symbolique » à un phénomène donné³⁰.

En considérant cette réalité comme un pur construit subjectif, on doit se questionner sur l'existence d'une réalité objective et sur la possibilité de connaître la « vérité » : « Est-ce que le monde "réel" se manifeste là où l'homme ne peut le construire? »³¹.

Richard Rorty³² considère que puisque c'est la communauté qui développe des méthodes par lesquelles elle appréhende le monde extérieur et que, par leur intermédiaire, nos conceptions sur le monde et sur la « réalité » se créent, la réalité tant naturelle que sociale, « n'est pas concevable en dehors d'une culture qui parle »³³. C'est-à-

s'assurent à la fois de l'unité du monde objectif et de l'intersubjectivité de leur contexte de vie grâce à la communauté de convictions rationnellement motivées ».

³⁰ Le "symbolique" est nécessaire à la réalisation des formes langagières porteuses de sens. Camille RAYMOND, *La construction sociale de l'utopie américaine au dix-neuvième siècle*, thèse de doctorat, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 1990, p.188.

³¹ Ernst Von GLASERSFELD, *Introduction à un constructivisme radical, dans L'invention de la réalité –Comment savons-nous ce que nous croyons savoir ?*, Paris, Éditions du Seuil, 1988, p. 19-42.

³² Richard RORTY, *Contingency, Irony and Solidarity*, Cambridge, Cambridge University, 1989, p.8. L'auteur expose les principes d'un constructivisme considéré radical.

³³ Valentin PETEV, « Virtualité et construction de la réalité sociale et juridique », (1999) 43 *Arch. Phil. Droit* 27, 30.

dire, c'est la communauté qui en donnant du sens aux phénomènes ou aux comportements sociaux construit elle-même sa propre réalité.

Dans le même sens, Valentin Petev³⁴ affirme qu'en partant du présupposé que toutes les expérimentations scientifiques et les résultats qui en découlent prennent une forme linguistique, le seul accès à la réalité serait par le biais du langage comme outil de communication.

Ce constructivisme radical a été à l'origine des « guerres entre les sciences » quand, d'un côté, les scientifiques positivistes prétendaient que leurs résultats étaient des découvertes de la véritable réalité dont la validité était indépendante de la société et, d'un autre côté, les constructivistes radicaux avançaient que même en physique fondamentale il ne s'agissait que de concepts socialement construits.³⁵

Selon J.L. Le Moigne, Léonard de Vinci et Paul Valéry auraient préconisé une approche constructiviste en s'opposant radicalement aux postulats du positivisme et en avançant que l'homme est avant tout créateur et sujet de son état de nature et que la science ne vient pas découvrir ou révéler, mais construire. Dès lors, la nature ne devient à leurs yeux qu'une œuvre artificielle³⁶.

Quant à Berger et Luckman ils adoptent plutôt un constructivisme modéré, partant d'une réalité socialement construite, mais avec ses limites. En effet, selon ces auteurs, les limites du constructivisme se

³⁴ *Id.*

³⁵ I. HACKING, préc., note 20, p. 17.

³⁶ J.L. LE MOIGNE, préc., note 15, p. 38.

retrouvent dans les questions biologiques ou naturelles qu'on ne peut construire socialement. À cet égard, ils expriment :

« Le parlement peut tout faire sauf obliger les individus du sexe masculin à être “enceints” [...] l'animalité de l'homme est transformée en socialisation, mais elle n'est pas abolie. L'estomac de l'homme continue à grommeler même quand il est en train de construire le monde. »³⁷

Ils considèrent néanmoins que la société interprète les phénomènes naturels et leur donne une signification en fonction des valeurs sociales dominantes. Ainsi, les fonctions naturelles, même biologiques, seront dirigées par la société comme le fait de manger (quoi manger et comment) de même que la sexualité³⁸. Ils affirment que le langage et la communication donnent un sens à la réalité, que la société interprète. Ces interprétations, dans la théorie constructiviste, prennent la forme de discours répandus dans la société. Plus ceux-ci sont partagés par un grand nombre de membres de la société, plus facilement ils deviendront des réalités objectives.

Ainsi, Berger et Luckmann sont d'avis que les connaissances qui sont tenues comme vérité ou même comme réalités objectives dans la société sont le fruit du phénomène de l'institutionnalisation. En effet, il s'agit en fait de connaissances humaines développées en société, transmises de génération en génération et maintenues par la société elle-même. Il s'agit d'un bagage de connaissances qui sont acceptées, acquises ou pré-données à tous les membres de la société ou partagées par un ensemble d'acteurs sociaux.

L'institutionnalisation se manifeste ainsi chaque fois que des classes d'acteurs effectuent une typification réciproque d'actions habituelles

³⁷ P. BERGER et T. LUCKMANN, préc., note 21, p. 244.

³⁸ *Id.*, p. 246.

et que celles-ci sont transmises à une autre génération. Le caractère subjectif du stock de connaissances se perdra progressivement et il sera perçu graduellement par les parents, mais dès le départ, par l'enfant, comme une donnée objective. Le monde sera ce qu'il est parce qu'il doit en être ainsi:

« L'objectivité du monde institutionnel "s'épaissit" et se "durcit", non seulement pour les enfants, mais aussi, par un effet de miroir, pour les parents. Le "on recommence" devient maintenant "voici comment les choses sont faites". Un monde ainsi considéré atteint une fermeté dans la conscience. Il devient plus lourdement réel et ne peut plus être changé aussi instantanément ».³⁹

Mais outre cette institutionnalisation qualifiée de « primaire », il y a une institutionnalisation dite « secondaire » qui apparaît lorsqu'il y a une division du travail au sein de la société, qui implique nécessairement une distribution sociale de la connaissance selon les rôles⁴⁰.

C'est en ce sens que Habermas fait référence au phénomène de l'institutionnalisation lorsqu'il parle du monde vécu. Selon lui, il s'agit des expériences antérieures, des consensus de la société ou d'interprétations communes de la réalité, qui créent les traditions culturelles et, ainsi, le contexte social comme tel⁴¹ :

³⁹ *Id.*, p. 85.

⁴⁰ *Id.*, p. 85.

⁴¹ J. HABERMAS, préc., note 28, p. 432. Voici la définition de monde Vécu par Habermas :

« Pour autant qu'il (le monde vécu) entre en jeu en tant que ressources alimentant les interprétations, nous pouvons nous représenter le monde vécu comme une provision verbalement structurée d'hypothèses d'arrière-plan, reproduite sous la forme de traditions culturelles ».

« [...] l'activité communicationnelle sert à transmettre et à renouveler le savoir culturel; du point de vue de la coordination de l'action, elle remplit les fonctions de l'intégration sociale et de la création de solidarité; du point de vue de la socialisation, enfin, l'activité communicationnelle a pour fonction de former des identités personnelles, les structures symboliques du monde vécu se reproduisent par les voies du maintien d'un savoir valide, de la stabilisation de solidarités de groupe et de la formation d'acteurs responsables. Le processus de reproduction "raccorde" les situations nouvelles aux formes établies du monde vécu, et cela dans la dimension sémantique des significations ou des contenus (de la tradition culturelle), dans la dimension de l'espace social (des groupes socialement intégrés) et dans celle du temps historique (de la succession des générations). À ces processus de la reproduction culturelle, de l'intégration sociale et de la socialisation correspondent les composantes structurelles du monde vécu : la culture, la société et la personne. »⁴²

L'institutionnalisation se fait à l'intérieur d'une structure sociale. En effet, c'est là où les produits sociaux sont construits par le biais des processus adoptés par la société⁴³. Cette institutionnalisation détermine en grande partie la vie en société et par conséquent, la personne humaine qui devient un produit social déterminé par son rôle, son genre, sa tradition culturelle⁴⁴, et le contexte particulier, historique ou temporel. Ainsi, le sujet n'est qu'une construction sociale, temporaire, fruit du rapport pouvoir/discours qui varie dépendamment du contexte et de l'époque, tel que Foucault l'affirmait⁴⁵.

⁴² *Id.*, p. 435.

⁴³ I. HACKING, préc., note 20, p. 61 et 62.

⁴⁴ J. HABERMAS, préc., note 17, p. 88. La tradition culturelle provient des procès d'apprentissage socialement institutionnalisés et cette tradition interprète le monde vécu.

⁴⁵ Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, p. 148; G. TEUBNER, préc., note 13, p. 180. Pour Foucault la réalité est construite par le *discours*, c'est à dire, par le biais du langage.

Le constructivisme cherche alors à comprendre les processus par lesquels ces connaissances pré-données sont devenues une réalité. Dans la mesure où cette théorie avance que la réalité est socialement définie, il va tout d'abord étudier qui sont les définisseurs. Ainsi, à la lumière de cette théorie, on se pose la question autrement: « Qui a dit ça? Plutôt que du type abstrait : Quoi? »⁴⁶.

Herbert Blumer enseigne l'importance de s'intéresser avant tout, dans un cadre constructiviste, aux acteurs sociaux constructeurs des réalités. Ainsi, il affirme : « la société humaine doit être vue comme composée d'acteurs et la vie de la société comme le résultat de leurs actions⁴⁷ ». Selon lui, « [i]l n'y a pas d'activité dans la société humaine empiriquement observable qui ne provienne de quelques acteurs »⁴⁸.

Lorsque les discours deviennent plus complexes, les acteurs se regroupent par affinités d'intérêts ou d'idéologies. Des regroupements spécifiques de « réalités » se créent. Dans la mesure où ces groupes soutiennent des intérêts divergents, il y aura des disputes et des rivalités entre eux pour définir ou redéfinir autrement la réalité. À ce sujet, Luhmann⁴⁹ exprime que la société est une multiplication de discours autonomes dans laquelle chaque groupe soutient son propre discours et construit par lui-même sa propre réalité. Lorsque ces discours sont incompatibles ou contradictoires, on se trouve face à une société fragmentée dans une multiplicité de discours et de langages distincts. En fait, cet état de rivalité de conceptions, de

⁴⁶ Herbert BLUMER, « La société conçue comme une interaction symbolique », dans Pierre BIRNBAUM et François CHAZEL (dir.), *Théorie sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 1975, p. 51, à la page 53.

⁴⁷ *Id.*, à la page 53.

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ Niklas LUHMANN, *The Differentiation of Society*, New York, Columbia University Press, 1982, p. 282; G. TEUBNER, préc., note 13, p. 185.

définitions concurrentes, de discours divergents, engendre des conflits entre groupes sociaux, qui se disputent le monopole de la nouvelle « réalité ».

Dans cet état de dispute et de multiplicité des idéologies, voire des discours soutenus, c'est le rapport de forces entre les acteurs sociaux qui déterminera la prédominance d'une définition sur les autres. Ainsi, par le biais du discours, les acteurs vont soutenir des définitions qui vont favoriser leurs propres intérêts. Leur force sera mesurée selon leur capacité de convaincre les participants d'admettre le bien-fondé de leurs arguments. De cette façon, les groupes d'acteurs recruteront des sympathisants et viseront à convaincre la société à l'aide de différents moyens, afin de faire prévaloir leur vision des choses. En fait, cette acceptation assurera aussi le maintien au pouvoir des idéologies. En effet, les réalités mises de l'avant par ces groupes ne deviendront dominantes que dans la mesure où elles sont répandues, connues, voire acceptées par un grand nombre de personnes de la société. C'est ainsi qu'une réalité pourra s'imposer sur une autre en termes de domination⁵⁰.

Différents moyens sont utilisés à cet égard : les coalitions entre différents groupes d'acteurs, le *boycott*, le recours aux médias, qui est un des moyens de plus efficaces pour convaincre les membres d'une société et les lobbies, pour influencer les décideurs politiques. Les acteurs sociaux vont aussi créer des forums afin de consacrer un espace de diffusion de leur discours, mais surtout comme lieu stratégique pour créer des réseaux entre divers groupes d'acteurs

⁵⁰ On peut comparer la construction sociale à une représentation théâtrale, dans laquelle les acteurs, par leur représentation, font émerger « *du nouveau et du sens* » des nouvelles *connaissances* et des nouvelles interprétations de la *réalité*. J.L. LE MOIGNE, préc., note 15, p. 133.

sociaux qui partagent des intérêts ou des idéologies communes. Ces lieux constituent les endroits idéaux pour répandre leurs idées, créer des liens entre les acteurs, recruter de nouveaux partisans et élaborer des stratégies communes contre leurs rivaux. En effet, la création de réseaux, outre qu'elle permet de contribuer à répandre des connaissances, sert à créer une stabilité dans le savoir, puisque plus un groupe étend son réseau, plus il a de chances que ses croyances soient reprises par d'autres et, ainsi, qu'elles persistent⁵¹.

Les forums peuvent être fermés ou ouverts. Un forum est fermé lorsqu'il est organisé par un groupe d'acteurs dans le but de consolider des savoirs compatibles à une idéologie commune à propos d'un même phénomène. Ces forums sont organisés comme moyen de répandre des idées déjà élaborées et comme instrument de divulgation des idéologies. Un forum est ouvert ou public lorsqu'il consiste en une structure ouverte où les acteurs, même rivaux, peuvent y participer pour présenter leurs points de vue. Il s'agit ici surtout des médias d'information, des institutions publiques, des commissions parlementaires et des organismes internationaux qui sont conçus comme « neutres » et dans lesquels un grand nombre d'acteurs participent afin de faire prévaloir leur discours. C'est d'ailleurs dans ces espaces qu'on observe la lutte entre les différents acteurs qui se disputent l'accès ou le maintien au pouvoir d'une idéologie.

Une fois établie la domination d'un groupe sur les autres, le maintien au pouvoir devient l'enjeu principal, car cette domination est réversible et peut changer par l'entremise des rapports de force entre

⁵¹ I. HACKING, préc., note 20, p. 272.

les groupes d'acteurs rivaux qui ne cessent d'œuvrer pour devenir dominants et redéfinir ou renégocier ainsi la nouvelle « réalité ».

Cette théorie constructiviste trouve application en différentes disciplines : la sociologie, la psychologie, la philosophie, l'éthique, l'histoire, les mathématiques et, bien entendu, le droit⁵². Étudions maintenant l'application de cette théorie en droit.

Section 2. Le constructivisme et le droit

L'application de la théorie constructiviste en droit s'inspire principalement des principes tirés de la sociologie et, plus particulièrement, de *La construction sociale de la réalité* de Berger et Luckmann⁵³. Cette théorie, comme nous l'avons vu, soutient notamment que ce sont les relations de pouvoir entre les acteurs sociaux qui produisent les institutions sociales et les pratiques⁵⁴.

La théorie constructiviste en droit questionne les anciennes théories du droit naturel soutenues par Aristote, Saint-Augustin et Saint-Thomas-d'Aquin, qui voyaient dans la loi une production divine inspirée par Dieu et édictée pour le bien commun. Elle vient également questionner la vision positiviste du droit soutenue par Kelsen et Duguit qui comprend la loi comme un produit fini et juste⁵⁵. En effet, les bases du positivisme juridique se trouvent dans les prémisses qu'il existe une réalité véritable qui doit être découverte, et que cette réalité devra être régie par des lois qui vont concevoir la

⁵² *Id.*, p. 70 et 71.

⁵³ P. BERGER et T. LUCKMANN, préc., note 21.

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ Malcolm SPECTOR et John I. KITSUSE, *Constructing social problems*, New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 2006, p. 174.

réalité telle qu'elle est « how things really are » et « how things really work »⁵⁶.

Le constructivisme juridique, pour l'appeler ainsi, vient alors dévoiler un processus de création de la loi, fruit des compromis, des rapports de forces de tous les intervenants de la société. À la lumière du constructivisme juridique, les lois sont socialement construites par les acteurs de la société. En effet, il s'agit d'une nouvelle tendance du droit qui se manifeste dans un processus de scientificisation des discours publics au cours duquel les acteurs élaborent un discours politiquement utilisable⁵⁷.

Afin de connaître le processus de création du droit, il faut tout d'abord identifier qui sont les acteurs, quels sont leurs intérêts, quels sont les moyens de pression utilisés pour influencer le déroulement et l'orientation du droit (de quel type, de quelle intensité, avec quelle efficacité ?) et quels sont les moyens rhétoriques utilisés dans un contexte déterminé.

Le processus par lequel le droit est construit est empreint des motivations, des idéologies, des rationalités (sociales, économiques, politiques, etc.), mais également des intérêts des acteurs. Par conséquent, le droit comprend et assimile d'une certaine façon des consciences psychiques des hommes concrets, des consensus et des dissensions. Le droit absorbe et révèle toute une interaction des groupes sociaux constructeurs du monde⁵⁸.

⁵⁶ Egon G. GUBA, PHI DELTA KAPPA et INDIANA UNIVERSITY, SCHOOL OF EDUCATION, *The Paradigm dialog*, Newbury Park, Calif., Sage Publications, 1990, p. 19. Le positivisme juridique, en se basant sur le fait que tout droit légitime repose sur la loi, se détache de tout accord entre les membres de la société.

⁵⁷ G. TEUBNER, préc., note 13, p. 202.

⁵⁸ *Id.*, p. 188.

Les exemples les plus marquants de la construction sociale du droit se retrouvent lorsqu'on observe une modification radicale dans certains préceptes juridiques qui sont empreints des valeurs sociales, notamment ceux qui touchent la race, l'orientation sexuelle, l'incapacité, le crime, le statut de la femme, l'avortement, etc. C'est en réalité à partir des grands changements des valeurs de la société, fruit des représentations des acteurs sociaux que la loi a subi de grandes modifications. Ainsi, on voit de grandes ruptures dans le droit, comme la dépénalisation de l'avortement, de la marijuana ou de l'homosexualité⁵⁹.

En effet, lors de tout processus d'élaboration d'une loi, on voit apparaître un grand nombre de groupes sociaux qui s'affrontent sur la base d'intérêts divergents de façon à inscrire leurs intérêts dans une éventuelle loi. Les acteurs sociaux qui participent multiplient les stratégies pour que la nouvelle règle juridique adopte le discours qu'ils privilégient. Rien n'est donc laissé au hasard pour les groupes qui veulent faire inscrire leurs discours dans un projet de loi⁶⁰.

⁵⁹ D. LITOWITZ, préc., note 14, 226.

« A classic case of legal rupture can be found in Victor Hugo's *Les Misérables*, where police sergeant Javert relentlessly pursues Jean Valjean for a technical violation of law (Breaking probation after serving nearly two decades in jail for stealing bread). Javert follows Valjean endlessly on the theory that Valjean is a born criminal who needs to be stopped, only to discover in the end that this criminal is in fact an admirable man, and that his "criminality" was constructed by an unjust legal system. When confronted with the difficult choice of following the letter of the law by returning Valjean to prison or letting Valjean escape. »

⁶⁰ Daniel DUCHARME, Anne MARCOUX, Guy ROCHER et Andrée LAJOIE, « Les médias écrits et le processus d'émergence de la loi 120 », (1998) 28 *R.D.U.S* 127, 127. Les auteurs soutiennent qu'il y a trois scènes dans lesquelles les acteurs agissent :

« La scène privée où interagissent les groupes professionnels et les groupes d'intérêts, la scène publique où ce sont les membres de la classe politique qui interagissent et la scène politique où les membres des deux scènes créent un débat législatif. Il y a une autre scène, la médiatique qui fait rentrer toute la société civile dans le processus législatif à travers la mission

Ainsi, tous les acteurs sociaux, qu'on parle de l'État lui-même, des partis politiques, des différents mouvements ou associations de la société civile, des médias d'information ou de l'opinion publique en général, interviennent lors de sa création à titre de « machines à pouvoir⁶¹ ». Toute la société participe et est responsable autant pour son activité que pour son indifférence ou résignation.⁶²

Les acteurs sociaux, par le biais du langage, définissent et créent, sous la forme d'une manipulation idéologique, le « nouveau droit »⁶³. Par conséquent, le droit est le produit du rapport de forces des groupes sociaux qui essaient d'imposer une définition de la « réalité » qui convient à leurs idéologies ou leurs intérêts. En d'autres termes, si l'on comprend le droit en termes de pouvoir, le droit sera la traduction du discours des acteurs dominants et du rapport de domination et de pouvoir existants⁶⁴.

La production législative obéit à une décision politique qui est le fruit d'une construction des acteurs intervenants. Les stratégies des acteurs jouent un rôle décisif dans cette construction afin que leurs revendications influencent la décision politique⁶⁵.

d'information de l'opinion publique que les médias instaurent. D'ailleurs, ce sont les acteurs qui utilisent les médias pour manipuler l'opinion publique de façon à ce que celle-ci intercède en leur faveur auprès du législateur ».

⁶¹ Guy ROCHER, « Droit, pouvoir et domination », (1986) 13-1 *Sociologie et sociétés* 33, 34.

⁶² *Id.*

⁶³ V. VILLA, préc., note 11, à la page 290.

⁶⁴ G. ROCHER, préc., note 61, 43 :

« De fait, droit et pouvoir sont deux notions étroitement identifiées à une vision de la société. À certains égards, le droit et le pouvoir appartiennent à la perception idéologique de la société. Ils sont, tous les deux, des agents actifs de structuration et d'organisation de la société et des rapports sociaux entre ses membres ».

⁶⁵ Olivier PAYE, « Approche sociopolitique de la production législative : le droit comme indicateur de processus de décision et de représentation politiques », dans

Si l'une des positions s'avère dominante, les autres groupes ne baisseront pas les bras. Ils vont par tous les moyens tenter de transformer le droit, que ce soit directement, par le biais d'une modification à la loi, ou indirectement, par le biais de l'adoption d'une loi complémentaire qui viendra modifier les effets de la première.

Dans ce contexte, les compromis sont importants afin d'éviter que les intérêts divergents ne s'équilibrent et puissent ainsi paralyser l'action politique. Par conséquent, les différents groupes sociaux doivent harmoniser leurs points de vue et faire des compromis pour faire évoluer le droit⁶⁶.

Les principaux acteurs du système juridique sont les législateurs, les politiciens, les juges, les avocats, mais aussi tous les groupes sociaux et les activistes qui participent aux différentes instances du système juridique. Ainsi, les législateurs font la loi, après un débat parlementaire où peuvent participer différents groupes de pression dans le but d'incorporer dans le discours juridique, leurs idéologies, leurs valeurs et leurs intérêts. Les juges font évoluer le droit par leurs interprétations et contribuent ainsi à la création sociale du droit. En effet, les procédures entamées par les avocats et par les représentants de différents groupes sociaux font en sorte que les juges doivent se prononcer sur la loi et l'interpréter, lui donnant par le fait même un

Jacques COMMAILLE, Laurence DAMOULIN et Cécile ROBERT (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, coll. « droit et société », 2000, p. 174, à la page 221-240.

⁶⁶ Jacques CHEVALIER, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », (1998) 3 *Revue du droit public* 659, 675-677. Cet auteur, en exposant la transition d'un droit moderne à un droit post-moderne, démontre l'importance de l'application de la thèse constructiviste à la nouvelle conception du droit qui s'impose de nos jours. Contrairement à l'idée d'un droit dogmatique, il retient plutôt la conception d'un droit plus flexible, plus mou, créé en harmonie avec les points de vue divergents et par la négociation avec les groupes sociaux dominants.

sens plus concret. D'ailleurs, les poursuites jouent un rôle très important au moment de créer, transformer ou éliminer une loi, raison pour laquelle les différents acteurs entament des procédures judiciaires de façon stratégique comme moyen de construire le nouveau droit⁶⁷. Enfin, le pouvoir exécutif, représenté par le gouvernement, adopte des politiques publiques et des règlements et, par leur entremise, contribue directement à la création du droit. Bref, les acteurs qui composent les différentes branches du pouvoir public agissent très directement sur la création de la loi, non sans être conditionnés par l'intervention des groupes de pression, de l'opinion publique, des médias d'information et des lobbies⁶⁸.

Le droit reçoit également une influence directe des autres disciplines scientifiques. En effet, le droit s'appuie parfois sur la connaissance scientifique pour ses discours juridiques et l'élaboration des politiques publiques, comme c'est le cas en matière environnementale, de maladie mentale, etc. En fait, dans certaines matières, le droit doit nécessairement s'appuyer sur une autre discipline qui va lui procurer des informations ou des connaissances, pour les incorporer ensuite aux règles juridiques. Les discours juridiques vont interpréter les résultats scientifiques et il y aura une interrelation entre les discours de différents domaines qui finiront par être ralliés à partir des normes juridiques⁶⁹.

Le constructivisme juridique comprend ainsi deux volets. Dans un premier temps, les acteurs sociaux construisent le droit, et dans un

⁶⁷ Joseph SCHNEIDER, « Social problems theory: the constructionist view », (1985) 11 *Ann. Rev. sociol.* 209, 217 et 218.

⁶⁸ *Id.*, 222. L'auteur se questionne sur la place des médias dans la définition de la réalité. Il nous donne des exemples de l'influence des médias auprès de l'opinion publique.

⁶⁹ G. TEUBNER, préc., note 13, p. 202.

deuxième temps, le droit construit à son tour la société et, avec elle, l'être humain, les valeurs, etc. Il y a ainsi un retour du droit à la société lorsque les membres d'une société s'approprient des postulats juridiques. Le droit constitue alors en soi un discours qui, soutenu par les concepteurs, construit la société et en conserve des valeurs, jusqu'au moment où les acteurs sociaux, avec des valeurs sociales divergentes et de nouveaux discours, changent le droit et font ainsi évoluer les valeurs sociales. En effet, le constructivisme attribue aux discours juridiques la possibilité de créer une réalité autonome, c'est-à-dire que le droit, comme discours lui-même institutionnalisé, peut à son tour créer la société et la modeler. Le discours juridique devient par conséquent un nouveau sujet épistémique⁷⁰.

Ayant étudié le cadre théorique que nous utilisons dans notre thèse, voyons maintenant la méthodologie utilisée dans le cadre de notre thèse. La théorie constructiviste soulève, pour les chercheurs, la question générale suivante : par quels processus les autorités politiques arrivent-elles à choisir et adopter les politiques publiques qui feront l'objet d'une loi? Cette théorie propose comme hypothèse générale : des acteurs, issus des différents milieux de la société et motivés par leurs convictions personnelles, tiennent un discours dans le but de convaincre le plus grand nombre et de dominer ainsi le paysage public jusqu'à ce que les autorités politiques institutionnalisent leur position dans une loi. Ce sont ces questions et hypothèses générales que nous avons retenues pour analyser le processus d'adoption du statut juridique de l'eau.

⁷⁰ Ted R. VAUGHAN et Gideon SJOBERG, « The social construction of legal Doctrine: The case of Adolf Eichmann », dans Jack D. DOUGLAS (dir.), *Deviance & respectability, the social construction of moral meanings*, New York, London, Basic books, 1970, p. 160 à la page 161; G. TEUBNER, préc., note 13, p. 177.

Chapitre II. Méthodologie de la recherche

Le statut juridique de l'eau n'a jamais fait l'unanimité dans le temps et dans l'espace politique. De nos jours, la question du statut juridique de l'eau est au cœur des grands débats aux niveaux international, national, municipal, etc.

En droit international, l'eau a traditionnellement été considérée comme une ressource naturelle soumise à la souveraineté et à la liberté des échanges⁷¹. En droit national, et ce, dès le droit romain, elle a plutôt été considérée comme une chose commune (*res communes*), non susceptible d'appropriation, accessible à tous et soumise à une gestion et à un contrôle publics. Ce statut a été attribué à l'eau notamment, dans les systèmes de droit civil. Dans les systèmes de *Common Law*, elle est conçue également comme une chose appartenant à tous, « Water is like air, owned by no one and yet owned by all ⁷²», ressource qui doit être gérée par l'État au bénéfice de la communauté en vertu du concept de *Public Trust*⁷³. En effet, dans ces deux traditions juridiques la définition du statut de l'eau est essentiellement la même⁷⁴.

⁷¹ Sylvie PAQUEROT, « Au-delà d'une ressource naturelle : quels critères faut-il privilégier pour doter l'eau douce et le cycle hydrologique d'un statut spécifique? », (2010) 51 *Les Cahiers de Droit* 541, 543.

⁷² GOUVERNEMENT DE MICHIGAN, LAW ENFORCEMENT DIVISION, *Public Rights on Michigan Waters*, Michigan, Gouvernement de Michigan, 1993, p. 5, en ligne: <http://www.michigan.gov/documents/Water97e_142928_7.pdf> (consulté le 28 juillet 2011).

⁷³ Jane MATTHEWS GLENN, « Crown Ownership of Water », (2010) 51 *Les Cahiers de Droit* 493, 501.

⁷⁴ À ce sujet nous partageons l'idée de Mme Cantin-Cumyn dans l'article : Madeleine CANTIN-CUMYN, Michelle CUMYN et Claire SKRINDA, « L'eau, chose commune : un statut juridique à confirmer », (2000) 79 *R. du B. can.* 398, 411.

Les statuts traditionnels de l'eau sont de plus en plus remis en question. Ainsi, certains prônent la reconnaissance de l'eau à titre de patrimoine commun de l'humanité⁷⁵, au même titre que la mer, le fond de la mer, les océans, l'espace et la lune et ses ressources naturelles. D'autres parlent plutôt d'un « patrimoine public universel⁷⁶ » et d'un « bien commun mondial⁷⁷ ». Plusieurs prônent sa reconnaissance en tant que bien commun⁷⁸, ou sa confirmation en tant que chose commune⁷⁹. D'autres considèrent l'eau plutôt comme un bien national, dont l'État détient la propriété et dont il peut donc disposer. Enfin, une tendance vise à reconnaître l'eau en tant que bien économique soumis aux règles de l'offre et la demande, susceptible d'appropriation, de gestion privée et objet de commerce.

Cependant la professeure Jane Matthews ne semble pas être tout à fait de la même opinion dans l'article : J.M. GLENN, préc., note 73.

⁷⁵ François HOUTART, « L'eau, principe de vie et patrimoine collectif » dans François HOUTART (dir.), *L'eau patrimoine commun de l'humanité*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 9 à la page 28.

⁷⁶ Sylvie PAQUEROT, *Le Statut de l'eau douce en droit international : penser la Res Publica Universelle*, Thèse de doctorat, Paris, sciences juridique et politique, Université de Paris VII Denis-Diderot, 2003, p. 477. L'auteur soutient que la notion de *patrimoine commun* ne peut être reçue en droit international dans la mesure où celle-ci ne reconnaît aucun sujet de droit collectif universel et elle ne tire pas sa légitimité d'une « communauté politique ». Elle propose l'adoption du statut juridique de l'eau à titre de Patrimoine public universel.

⁷⁷ Dans le cadre du Forum alternatif mondial de l'eau (FAME) en 2005, les ONG et les associations rassemblées ont déclaré reconnaître l'eau à titre de « *bien commun mondial* ». Ils ont ainsi déclaré : « L'accès à l'eau n'est pas un besoin vital, mais un droit humain. L'eau n'est pas rare, mais mal gérée. L'eau n'est pas une marchandise, mais un bien commun » Riccardo Petrella est l'un des partisans de cette vision. Voir : Marjolaine NORMIER, « Les forums internationaux », *Journal libération*, le 25 août 2006, en ligne : <<http://www.liberation.fr/dossiers/eau/comprendre/200485.FR.php>> (consulté le 11 novembre 2006).

⁷⁸ Maude BARLOW et Tony CLARKE, *L'or bleu : L'eau, nouvel enjeu stratégique et commercial*, Montréal, Boréal, 2005, p. 353. Ces auteurs proposent d'adopter un projet d'entente internationale sur le partage et la protection de l'eau douce en tant que bien commun.

⁷⁹ M. CANTIN-CUMYN, M. CUMYN et C. SKRINDA, préc., note 74.

Nous avons fixé notre analyse sur deux États de l'Amérique du Nord, soit le Mexique et le Québec. Le choix de notre terrain d'étude se justifie par les raisons suivantes.

Tant au Mexique qu'au Québec, le statut juridique traditionnel de l'eau comme chose commune a fait l'objet d'un débat sensiblement au même moment historique (1992 au Mexique et 1999 au Québec).

Dans les deux cas, les acteurs sociaux ont eu l'occasion de s'exprimer dans des forums : au Mexique au Congrès national du pays, et au Québec lors de la consultation du BAPE. Nous croyons important d'expliquer la raison pour laquelle nous comparons le Mexique, un pays fédéré, au Québec, une province elle-même située dans un pays fédéré, le Canada. Si les deux entités appartiennent à la famille du droit civil, la répartition des compétences législatives diffère. Au Mexique, la compétence relative aux ressources en eau est essentiellement fédérale, même s'il y a collaboration avec les États fédérés et, surtout, entre les différentes régions hydrographiques⁸⁰. Au Canada, même si les compétences sont partagées, ce sont les provinces qui jouent un rôle déterminant dans la gestion de l'eau au Canada et qui sont appelées à définir son statut juridique⁸¹.

De plus, le Mexique et le Canada sont intégrés économiquement par l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ci-après « ALÉNA »), qui s'applique à des ressources naturelles comme le bois et l'eau, Accord qui a soulevé la question de l'exportation de l'eau.

⁸⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Publiée dans le Diario Oficial de la Federación (ci-après D.O.F.) 5-02-1917, dernière réforme publiée: D.O.F. 26-09-2008, article 27.

⁸¹ ENVIRONNEMENT CANADA, *Politiques et Lois relatives à l'eau : Champs de compétence*, [Ressource électronique] en ligne: <http://www.ec.gc.ca/water/fr/policy/coop/f_juris.htm> (Consulté le 11 novembre 2008).

Enfin, les contextes hydrographique et économique diffèrent d'un État à l'autre, données contextuelles susceptibles d'influencer le débat. Alors que le Québec dispose de réserves importantes d'eau douce, le Mexique, quant à lui, s'est déclaré en situation de stress hydrique au début du millénaire⁸². Par ailleurs, alors que le Québec se classait au dix-neuvième rang des pays membres de l'OCDE, le Mexique, quant à lui, est considéré par la communauté internationale comme un pays d'économie en émergence⁸³.

Bref, nous considérons que l'étude de ces deux cas nous permettra de démontrer que le statut juridique de l'eau obéit à une construction sociale dans le cadre de laquelle le jeu des acteurs est essentiel à la prédominance d'un discours par rapport à un autre.

Afin de faire notre démonstration, nous étudierons tout d'abord l'évolution du droit de l'eau au Québec et au Mexique. Nous identifierons un moment de rupture, moment où la question de son statut juridique a fait l'objet de débat, soit directement, soit indirectement.

Au Canada, c'est la question de l'exportation massive de l'eau qui a soulevé la controverse autour de la marchandisation de cette

⁸² COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *La participación privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento*, Mexico, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2003.

⁸³ Muriel MOTTE, « Les "Bric" tiennent leurs promesses, entrevue avec Goldman Sachs », 23 octobre 2006, *Le Figaro*, en ligne: <<http://zonecours.hec.ca/documents/H2007-1-1041300.LesBRIC-LeFigaro-30-255-00-H07.doc>> (consulté le 19 novembre 2008); Voir aussi : « Será México una de las economías emergentes con más futuro », 23 octobre 2006, *El financiero*, en ligne: <http://www.elfinanciero.com.mx/ELFINANCIERO/PORTAL/cfpages/content_mgr.cfm?docId=25845&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC> (consulté le 10 novembre 2008); Aussi voir : Jeannine BAILLIU et John MURRAY, « Les régimes de change dans les économies émergentes », (2002–2003) 19 *Revue de la Banque du Canada* 10, 11.

ressource (Commission Pearse 1984⁸⁴). Ce débat s'est transporté, au Québec en 1999, dans le cadre de la consultation sur l'eau organisée par le BAPE, où s'est posée la question du statut juridique de l'eau. La Commission⁸⁵, en tant que forum officiel, répondait au mandat du gouvernement québécois de l'époque de consulter la population comme préalable à l'adoption d'une politique nationale de l'eau⁸⁶. Les comptes-rendus des débats, les documents déposés par les acteurs et les recommandations de la Commission guideront notre recherche sur la question.

Au Mexique, la crise économique de 1989 a provoqué un appel à l'aide auprès des organismes internationaux comme la Banque mondiale, le Fond monétaire international (FMI) et la Banque interaméricaine de développement. Ces organismes ont poussé le pays à modifier considérablement son organisation politico-économique : diminution de la taille de l'État, privatisation des plusieurs services publics, dont les services d'eau. Le moment de rupture du droit de l'eau dans ce pays, a été autour de 1992, moment où une nouvelle loi des eaux nationales est adoptée⁸⁷. Dans le cadre de l'adoption de cette loi, un débat au sein du Congrès mexicain a eu lieu. Nous étudierons donc les archives du Congrès mexicain concernant l'adoption de cette loi sur l'eau.

⁸⁴ Peter H. PEARSE, Françoise BERTRAND et James W. MACLAREN, *Vers un renouveau, Rapport définitif de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux*, Ottawa, Environnement Canada, 1985.

⁸⁵ La commission d'enquête était composée comme suit : André Beauchamp, président, Gisèle Gallichan, commissaire, Camille Genest, commissaire.

⁸⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 9. Ci-après la *Politique nationale de l'eau*.

⁸⁷ *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10.

Après une recherche exploratoire de la documentation, nous avons pu identifier les acteurs qui ont participé ou influencé les débats et les regrouper par catégories.

1. Les acteurs économiques : dans cette catégorie nous retrouvons les diverses entreprises qui tirent des profits de la commercialisation de l'eau (les embouteilleurs par exemple); ceux pour qui l'eau est un facteur de production ou un élément essentiel pour l'exercice des activités économiques, comme les diverses industries et les agriculteurs; les firmes d'ingénierie et les entreprises qui offrent des services de gestion privé de l'eau potable (traitement, assainissement, distribution).
2. Les acteurs politiques : catégorie constituée notamment de partis politiques, d'institutions publiques, comme des municipalités et des conseils régionaux, mais également des regroupements d'entités publiques (comme l'Union des municipalités du Québec).
3. Les experts : catégorie composée d'individus et d'organismes qui possèdent une connaissance approfondie sur la question de l'eau. Ce sont des universitaires, des chercheurs, des organismes professionnels et des regroupements d'intervenants spécialisés.
4. Les groupes sociaux : catégorie à l'intérieur de laquelle on retrouve principalement des organismes non gouvernementaux (ONG), des syndicats, des groupes autochtones et des citoyens.

Notre recherche exploratoire nous a permis d'identifier que deux grands discours s'affrontaient. Le statut de l'eau en tant que chose commune, non appropriable et hors commerce, et le statut de l'eau en tant que bien économique, ressource appropriable et monnayable. En conséquence, c'est sur ces deux conceptions qu'on regroupera les

divers acteurs ayant participé et influencé les lois et politiques portant sur l'eau.

Les acteurs qui soutiennent que l'eau est un bien économique tiennent un discours où l'on retrouve des arguments communs comme la rareté de l'eau, sa valorisation économique, l'importance d'en permettre l'appropriation et l'exportation, la privatisation des services qui y sont associés et la tarification de son utilisation, éléments qui répondent d'une rationalité économique. En effet, en considérant que l'eau est un bien rare, on affirme qu'elle serait gérée plus efficacement par les règles du marché et selon des principes comme celui de l'utilisateur-payeur, comme l'attribution d'une valeur économique, donc un prix, et comme celui de la cotation des droits d'eau en bourse.

Les acteurs qui soutiennent que l'eau est une chose commune, non appropriable, accessible à tous et hors commerce, s'opposent à la commercialisation de cette ressource ainsi qu'à l'application des règles du marché à sa gestion. Certains des partisans de cette approche prônent en général la gestion publique de l'eau, puisqu'ils considèrent que l'État serait mieux placé pour assurer la gestion de cette ressource commune au bénéfice de la population. Préconisant le caractère vital de l'eau, ils prônent également la reconnaissance d'un droit fondamental à l'eau, essentiel et irrévocable⁸⁸. Bref, les partisans de cette approche considèrent l'eau comme une ressource essentielle à la survie sur terre, laquelle doit être préservée au bénéfice des générations à venir.

⁸⁸ Ricardo PETRELLA, *Le bien commun, Éloge à la solidarité*, Bruxelles, Labor, 1996, p. 71 et 77.

C'est donc à travers une analyse du discours des acteurs, qui nous étudierons les représentations sur le statut juridique de l'eau : représentations directes et représentations implicites⁸⁹.

Les croyances idéologiques et les intérêts des acteurs peuvent diverger d'une catégorie d'acteurs à l'autre, comme ils peuvent diverger à l'intérieur d'une même catégorie. Pour avoir gain de cause, les acteurs devront déployer des stratégies (la participation à des forums ouverts ou fermés, l'utilisation de la rhétorique et l'argumentation, et lobbying) et susciter des alliances et des coalitions. Nous analyserons ces interactions selon deux axes : intérêts communs / discours communs et intérêts divergents / discours communs.

L'étude de la phase d'institutionnalisation résultera de l'analyse de politiques générales et des innovations ou modifications législatives, afin d'identifier quels acteurs, quels discours auront su gagner la faveur des autorités publiques dans le choix du statut juridique de l'eau.

C'était donc la méthodologie qui sera utilisée afin de démontrer, dans le cadre de notre thèse, que le statut juridique de l'eau est véritablement le fruit d'une construction sociale.

⁸⁹ Même si certains acteurs ne se sont pas prononcés directement sur le statut de l'eau comme tel, leurs propos et les arguments qu'ils ont avancés nous permettront d'identifier le statut de l'eau qui découle implicitement de leurs représentations.

Partie I : Le droit de l'eau et sa construction sociale au Québec

Pour comprendre le droit de l'eau au Québec, il est important de connaître le contexte historico-politique, socio-économique et hydrique dans lequel il a évolué. Le Québec disposant en abondance des ressources en eau douce a longtemps géré cette ressource selon une rationalité permissive qui a encouragé la pollution de celle-ci. De nouvelles tendances législatives sur l'eau se sont développées depuis les années 1980 suite à une prise de conscience, de la part de l'État et de la population, de l'importance de gérer les ressources en eau de façon durable (Titre I).

Plus tard, en 1999, la consultation publique sur l'eau organisée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) constitue un exercice démocratique important à travers lequel la population québécoise s'est donnée des lignes directrices concernant la gestion de l'eau au Québec. Celles-ci sont consacrées dans la *Politique nationale de l'eau*⁹⁰ qui confirme le caractère collectif de l'eau. Depuis, le cadre réglementaire sur l'eau se développe graduellement dans le but de reprendre substantiellement la volonté exprimée par la population québécoise de préserver l'eau et de la gérer pour les générations futures (Titre II).

⁹⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 9.

Titre I : La gestion de l'eau au Québec

Les provinces jouent un rôle déterminant dans la gestion de l'eau au Canada, puisque c'est sur elles que reposent de façon importante, mais non pas exclusivement, les compétences pour la conservation, la gestion et l'exploitation de l'eau à son état naturel⁹¹.

Le Québec, faisant l'objet de notre étude, nous en identifierons tout d'abord les contextes historico-politique, socio-économique et hydrique canadien et québécois (chapitre I), pour analyser ensuite l'évolution du cadre législatif de la gestion de l'eau au Québec (chapitre II). Pour faire notre analyse, nous tiendrons en considération le contexte canadien qui aurait pu influencer l'évolution du cadre juridique québécois par rapport à l'eau, notamment sur le sujet de l'exportation de l'eau, question qui a un lien étroit avec le statut juridique de l'eau.

⁹¹ ENVIRONNEMENT CANADA, préc., note 81.

Chapitre I. Les données contextuelles

Le Canada s'étend sur environ 10 millions de kilomètres carrés, ce qui en fait, après la Russie, le deuxième pays le plus grand au monde⁹². Étant une fédération, ses dix provinces et ses trois territoires⁹³ s'étendent sur six fuseaux horaires et occupent le tiers septentrional de l'Amérique du Nord. Aujourd'hui, le Canada compte une population de quelque 34 millions d'habitants⁹⁴ qui se concentrent surtout dans le sud du pays, près de la frontière avec les États-Unis. Le Québec s'étend sur un territoire de plus d'un million et demi de km² et se classe au deuxième rang des provinces, avec une population d'environ 7,8 millions d'habitants⁹⁵. Seule province francophone, elle possède des particularités qui la distinguent du reste du Canada, non seulement en raison de sa langue et de l'influence française de sa culture, mais aussi en raison de son régime juridique de droit civil.

Dans ce chapitre, nous exposerons les contextes canadien et québécois dans lesquels notre étude de la législation sur les eaux de

⁹² Le plus grand pays du monde est la Russie avec ses 17 075 200 km². Vient ensuite le Canada, puis la Chine avec 9 670 037 km². Les États-Unis sont en quatrième position avec une superficie de 9 630 709 km². RESSOURCES NATURELLES CANADA, *L'Atlas du Canada, général*, [Ressource électronique], en ligne : <<http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/learningresources/facts/supergeneral.html>> (consulté le 5 novembre 2008).

⁹³ Le Canada est divisé en 3 territoires et 10 provinces. Les provinces : le Québec, l'Ontario, Terre Neuve – Labrador, l'île du prince Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Alberta, le Manitoba, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan. Les territoires : le Nunavut, les Territoires du nord ouest et le Yukon.

⁹⁴ STATISTIQUE CANADA, *Estimations de la population du Canada*, en ligne : <<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/110324/dq110324b-fra.htm>>, (Consulté le 20 mars 2012).

⁹⁵ INSTITUT DE LA STATISTIQUE QUÉBEC, *Comparaisons interprovinciales*, en ligne : <http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/TSC/pdf/chap1.pdf> (consulté le 16 mars 2010).

la province du Québec s'inscrit, sur les plans historico-politique (Section 1), socio-économique (Section 2) et hydrique (Section 3).

Section 1. Le contexte historico-politique

Initialement peuplé par des nombreuses tribus amérindiennes, le territoire est, à partir de 1534, occupé par les Français (la nouvelle France), puis conquis par la Grande Bretagne en 1763⁹⁶.

Depuis l'Acte d'Union de 1840⁹⁷, le Canada est formé du Haut-Canada (l'Ontario) et du Bas-Canada (le Québec)⁹⁸. Mais ce n'est qu'en 1867 que l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique⁹⁹ met en place la Confédération canadienne, régime constitutionnel encore en vigueur aujourd'hui. Ce n'est toutefois qu'en 1931 que l'Angleterre reconnaît l'indépendance du Canada au sein du Commonwealth, en vertu du Statut de Westminster¹⁰⁰. En 1982, le Canada obtient le pouvoir de modifier sa propre Constitution sans dépendre du gouvernement britannique, et ce, en vertu de la *Loi constitutionnelle* de 1982¹⁰¹. Cette loi a également enchâssé la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la Constitution.

Le Canada est une monarchie constitutionnelle dotée d'un système parlementaire composé de la Chambre des communes et du Sénat à l'instar du gouvernement britannique. Il possède un système politique

⁹⁶ Gilles HAVARD et Cécile VIDAL, *Histoire de l'Amérique Française*, Isle d'Espagnac (Fr.), Éditions Flammarion, 2006, p. 194 et suiv.

⁹⁷ *Acte d'Union*, 1840, L.R.C. 1985, app. II, no 4.

⁹⁸ Henri BRUN et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990, p.134.

⁹⁹ *British North America Act*, 1867, aujourd'hui *Loi constitutionnelle* de 1867, 30 &31 Vict., c.3 (R.-U). Ci-après *Loi constitutionnelle de 1867*.

¹⁰⁰ *Statut de Westminster* de 1931, L.R.C. 1985, app. II, n.27; H. BRUN et G. TREMBLAY, préc., note 98, p. 83.

¹⁰¹ *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.). Ci-après : *Loi constitutionnelle de 1982*.

qui repose sur la division des pouvoirs qui s'inspire de la Grande-Bretagne. Il n'y a pas de véritable séparation des pouvoirs : c'est plutôt le principe de l'indépendance judiciaire qui y prévaut, le pouvoir exécutif n'étant pas réellement indépendant du pouvoir législatif¹⁰².

Formant une fédération, la Constitution établit un partage de compétences entre les gouvernements central et provinciaux en vertu duquel chaque ordre de gouvernement est souverain pour légiférer dans sa sphère de compétences. Le fédéral a notamment compétence sur les relations internationales, la monnaie, les banques, le commerce international, la navigation et les matières d'intérêt national. Il possède également le pouvoir résiduaire qui lui donne compétence sur toute matière qui n'a pas été attribuée aux provinces¹⁰³. Les provinces, quant à elles, sont souveraines en matière de propriété et de droits civils, d'administration et de vente de terres publiques et de façon générale, sur toutes les matières de nature locale ou privée¹⁰⁴. Les pouvoirs et l'autonomie des provinces à l'intérieur du Canada ne sont pas négligeables, celles-ci constituant de véritables entités souveraines.

Comme conséquence de son histoire on retrouve au Canada deux régimes juridiques en vigueur, soit la *Common Law* et le droit civil. Au Québec le droit civil s'applique aux rapports de droit privé, alors que la *Common Law* s'applique aux rapports de droit public. La *Common Law* est également le régime du droit commun des autres provinces et territoires.

¹⁰² H. BRUN et G. TREMBLAY, préc., note 98, p. 687.

¹⁰³ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91.

¹⁰⁴ *Id.*, art. 92.

Les provinces sont également structurées suivant le modèle parlementaire du gouvernement fédéral. Le Québec, à l'instar des autres provinces canadiennes, a aboli le Conseil législatif, l'équivalent du Sénat au niveau provincial¹⁰⁵. Enfin, plus récemment, la chambre des communes du parlement fédéral a reconnu le Québec en tant que nation, soit « la nation québécoise dans un Canada Uni¹⁰⁶ ».

Section 2. Le contexte socio-économique

Le Canada est considéré comme un pays industrialisé à haut revenu. Il est membre fondateur de plusieurs organismes économiques internationaux, comme la Banque Mondiale¹⁰⁷, le Fond monétaire international (FMI), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)¹⁰⁸, la Corporation pour le financement international (CFI), l'Association pour le développement international (ADI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements

¹⁰⁵ *Loi concernant le Conseil législatif*, S.Q. 1968, c. 9; Gérald BEAUDOIN, *La constitution du Canada, Institutions, partage des pouvoirs*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, p. 3 et 57; H. BRUN et G. TREMBLAY, préc., note 98, p. 323.

¹⁰⁶ CANADA, *Débats de la Chambre de communes*, 1^e session, 39^e législature, le 27 novembre 2006, « Motion sur la reconnaissance de la nation québécoise – Les québécois », Initiatives ministérielles, paragraphe 294208 et 305721, en ligne : <<http://www2.parl.gc.ca/housechamberbusiness/ChamberPublicationIndexSearch.aspx?view=S&retDateFrom=2006%2f11%2f01&retDateTo=2006%2f11%2f30&retSourceDebates=True&retSourceCommitteeEvidence=False&retCommitteeAcronymList=&retPublicationDocumentId=2534202&retParliament=Parl39Ses1&retKeyword=nation+qu%c3%a9b%c3%a9coise&retSortBy=Publication&retMaxResults=10&retBooleanSearch=False&Language=F&Mode=1#Para294208>>. (Consulté le 11 novembre 2008).

¹⁰⁷ Le Canada a participé à la conférence *Bretton Woods* de 1944 qui a conduit à la création de la Banque mondiale ainsi que du *Fond monétaire international*. Il s'est joint formellement aux deux organisations en 1945. Il est à noter que le Canada a environ 3% de participation dans les actions de la banque mondiale, ce qui lui donne une capacité de vote équivalente. BANQUE MONDIALE, *Le Canada*, en ligne: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20653660~menuPK:72312~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html>> (Consulté le 7 novembre 2008).

¹⁰⁸ *Id.*

(AMGI/MIGA)¹⁰⁹. Il fait aussi partie des pays fondateurs de l'OCDE¹¹⁰.

Le PIB par habitant du Canada était de 25 064 \$ US en 2005¹¹¹, un des plus élevé du pays depuis 1960. Au Québec, le PIB par habitant s'élevait à 32 597 \$ US en 2005¹¹². Le Québec se classait au dix-neuvième rang des pays membres de l'OCDE et, entre 2000 et 2004, la croissance du niveau de vie a surpassé celle de tous les pays du G8¹¹³ à l'exception du Royaume-Uni¹¹⁴.

Bien que basée à l'origine sur l'économie primaire (l'exploitation de la terre et de ses ressources naturelles comme l'hydro-électricité, le pétrole, le bitume, et le gaz), l'économie canadienne a connu une croissance importante dans les industries de la fabrication, de la

¹⁰⁹ AGENCE MULTILATERALE DE GARANTIE DES INVESTISSEMENTS, *Miga Member Countries* (175), en ligne : <<http://www.miga.org/whoweare/index.cfm?stid=1789>> (consulté le 25 janvier 2009).

¹¹⁰ Le Canada a signé la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économique le 14 décembre 1960 avec 19 autres pays. Voir : OCDE, *Étude économique du Canada, Synthèse*, 2006, en ligne : <http://www.oecd.org/document/45/0,3343,fr_33873108_33873277_36963949_1_1_1_1,00.html> (Consulté le 5 mai 2008).

¹¹¹ UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE, *World Perspective du monde*, Statistiques, UdeSherbrooke, en ligne : <<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?langue=fr&codePays=CAN&codeTheme=2&codeTheme2=2&codeStat=NY.GDP.PCAP.KD&codeStat2=x>> (Consulté le 5 mai 2008).

¹¹² INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Comparaisons internationales, Profils économiques, Pays de l'OCDE, Brésil, Chine, Inde, Québec, Russie*, Québec, 2008, en ligne : <http://stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/compr_inter/pdf_portrait/pays-ocde.pdf> (consulté le 11 novembre 2008).

¹¹³ GOUVERNEMENT DU CANADA, G8, en ligne : <<http://www.g8.gc.ca/>> (Consulté le 5 mai 2008).

¹¹⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE FINANCES, *Profil économique et financier du Québec*, Québec, Bibliothèque nationale, édition 2006, p. 5, en ligne : <http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/pfq_2006.pdf> (Consulté le 5 mai 2008).

construction, du développement des technologies des communications et des industries de services¹¹⁵.

Le Canada a vécu deux récessions économiques importantes depuis la grande crise mondiale des années 1930 et avant la très récente récession mondiale de 2008¹¹⁶. La première, survenue en 1981-1982, a été causée par le ralentissement économique des États-Unis et des grandes économies mondiales, en raison de l'augmentation du prix du pétrole¹¹⁷. Elle a été marquée par un ralentissement de la croissance du revenu par habitant de 4.4 %, de la production industrielle de 3.6 %, de la production manufacturière de 12.1 %, du secteur minier de 12 % et du secteur de la construction de 10.9 %¹¹⁸. De pair avec la chute de la production, l'inflation, le chômage et les taux d'intérêt ont connu une augmentation hors pair. Ainsi, le taux d'inflation a atteint le 12.5 %, le taux de chômage s'est élevé à 11 % et les taux d'intérêt ont grimpé à 18.25 % en 1981¹¹⁹.

Afin de relancer l'économie, le Canada a misé sur la valorisation des industries, surtout celles de haute technologie, à l'aide de

¹¹⁵ STATISTIQUE CANADA, *Cyberlivre du Canada, Extraits-L'économie*, 2003. [Ressource électronique], en ligne : <http://www43.statcan.ca/02/02c/02c_010_f.htm> (Consulté le 5 mai 2008).

¹¹⁶ Alexandre LAURIN, Jean SOUCY, *L'évolution économique et financière au Canada: les trois dernières décennies (1969-1999)*, Ottawa, Division de l'économie, Gouvernement du Canada, 2000, en ligne : <<http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb015-f.htm>> (Consulté le 6 janvier 2010).

¹¹⁷ Sid INGERMAN, « La crise et les politiques économiques au Canada », dans Gilles DOSTALER (Coord.), *La crise économique et sa gestion*, Saint-Laurent (Qc), Boréal express, 1982, p. 40, à la page 47.

¹¹⁸ Christian DEBLOCK et Denis PERREAULT, « La politique économique canadienne 1968-1984 – II » (1985) 7 *Revue québécoise d'analyse et de débat* 1, 4, en ligne : <http://classiques.uqac.ca/contemporains/deblock_christian/pol_econo_can_2/politique_econo_can_2.doc> (consulté le 10 novembre 2009).

¹¹⁹ *Id.*, 5-8.

subventions gouvernementales¹²⁰. Dans le même but, le Canada adopte une politique encourageant le commerce extérieur, surtout vers les États-Unis¹²¹. Ainsi, les exportations vers ce pays ont augmenté graduellement, passant de 63 % en 1980 à 76 % en 1984¹²².

L'adoption d'une politique monétaire resserrée tentait de contrecarrer l'inflation et la volatilité des taux d'intérêt, mais elle a du même coup augmenté la dépendance de la Banque du Canada face à la politique monétaire des États-Unis. En effet, les taux de change et d'intérêt de la Banque du Canada s'ajustaient sur les taux de son voisin américain¹²³. Enfin, la création de programmes temporaires d'emploi a contribué à la relance de l'économie.

La seconde récession a eu lieu au début des années 1990¹²⁴. En effet, l'économie canadienne était devenue tellement dépendante des politiques économiques états-uniennes que le ralentissement économique de ce pays, dû en grande partie à l'augmentation du prix du pétrole lié à la guerre du Golfe persique en 1990, a provoqué une récession économique au Canada. Cette récession n'a pas eu la même importance que celle de 1982¹²⁵, mais elle a fait accroître l'inflation à 5 %, les taux d'intérêt à 10 % et le taux de chômage à 7 %¹²⁶.

¹²⁰ CANADA, MINISTÈRE DES FINANCES, *Le développement économique du Canada dans les années 80*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1981.

¹²¹ CANADA, MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, *La politique commerciale du Canada pour les années 80*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1983, p.1.

¹²² C. DEBLOCK et D. PERREAULT, préc. note 118, 5 et 12.

¹²³ BANQUE DU CANADA, *Rapport annuel du gouverneur au ministre des Finances et relevé de comptes pour l'année 1990*, Ottawa, Banque du Canada, 1991, p. 16.

¹²⁴ A. LAURIN, J. SOUCY, préc. note 116.

¹²⁵ *Id.*, p. 7.

¹²⁶ *Id.*, p. 17-21.

L'économie canadienne s'est rétablie au cours des années avec des politiques de réduction de l'inflation, mais considérant le climat économique mondial, la reprise économique s'est étalée sur plusieurs années.

Les relations internationales et commerciales avec les États-Unis ont toujours joué un rôle extrêmement important pour l'économie canadienne à cause des circonstances géopolitiques, historiques, culturelles et commerciales¹²⁷. En effet, le commerce bilatéral entre ces deux pays est depuis de nombreuses années la relation commerciale la plus importante au monde¹²⁸. Cette relation s'est accrue considérablement depuis la signature des accords de libre-échange entre les deux pays. Le premier, l'Accord de libre-échange (l'ALE¹²⁹), est entré en vigueur en 1989, tandis que le deuxième, l'Accord de libre-échange nord-américain (l'ALENA¹³⁰), entre les États-Unis, le Mexique et le Canada, est quant à lui, entré en vigueur en 1994.

Les États-Unis représentent près de 80 % des exportations du Canada et 67 % de ses importations, alors que le Canada représente près de

¹²⁷ Michael M. HART, *Le développement économique du Canada et le système de commerce international*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 2.

¹²⁸ De nos jours, près de \$1.9 milliard en biens et en services traversent la frontière entre le Canada et les États-Unis chaque jour. AFFAIRES ÉTRANGÈRES CANADA, *NAFTA @ 10, a preliminary report*, 2003, en ligne : <http://www.international.gc.ca/economist-economiste/analysis-analyse/research-recherche/10_pre2.aspx?lang=eng#impcan> (consulté le 8 janvier 2009).

¹²⁹ *Accord de libre-échange canado-américain*, ci-après (ALE) Can./E.U., [1989] R.T.Can. n°3, en ligne : <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/us-eu.aspx?lang=fr>> (consulté le 20 janvier 2010).

¹³⁰ *Accord de libre-échange Nord-Américain*, ci-après (ALENA) Can./Mex/E.-U., [1994] R.T.can. n°2, en ligne : <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/texte/index.aspx?lang=fr>> (consulté le 5 mai 2008).

22.2 % des exportations des États-Unis et près de 16.5 % de leurs importations. En fait, le commerce entre le Canada et les États-Unis équivaut à plus de la moitié du PNB canadien.¹³¹ De plus, la très grande majorité des États américains ont le Canada comme premier importateur, soit 39 États américains sur 50¹³². Dans cette relation interdépendante approfondie par les mesures d'intégration entre ces deux pays, les États-Unis demeurent en position fortement dominante¹³³.

Le Québec est un joueur d'importance dans l'économie canadienne et mondiale, surtout en ce qui concerne les industries des produits du bois, des pâtes et papiers et de l'hydroélectricité¹³⁴. De plus, le Québec possède une grande richesse minière et s'est classé comme *leader* mondial dans la production de magnésium et d'aluminium, entreprises qui demandent, pour leur production, d'importantes quantités d'eau¹³⁵.

Même si l'économie québécoise mise essentiellement sur l'exploitation de ses ressources naturelles, le secteur des services s'est développé au point de représenter près de 71 % du PIB réel¹³⁶.

Depuis la signature de l'ALENA, les exportations québécoises sont passées de 21 % à 37 % du PIB. Là-dessus, 80 % des exportations sont destinées aux États-Unis. Enfin, près de 36 % des importations du Québec proviennent de son voisin américain, ce qui fait de celui-ci

¹³¹ AFFAIRES ÉTRANGÈRES CANADA, *Le partenariat canado-américain dans les domaines du commerce et de l'investissement*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2005.

¹³² *Id.*

¹³³ M. HART, préc., note 127, p. 88.

¹³⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE FINANCES, préc., note 114, p. 11.

¹³⁵ *Id.*

¹³⁶ *Id.*, p. 5.

le partenaire international le plus important pour la province. En effet, le Québec est le septième exportateur sur le marché américain et est le quatrième marché d'exportation pour les États-Unis¹³⁷.

Selon certaines études économiques, l'économie canadienne aurait évolué au-delà de son potentiel estimé au cours des dernières années. Sa monnaie a atteint la parité avec le dollar américain au début de l'année 2008, mais une récession s'est par la suite fait sentir en raison de la crise économique mondiale¹³⁸. De plus, le Canada possède une lourde dette nette qui a atteint les 500 milliards de dollars¹³⁹, un niveau que le Canada n'avait pas atteint depuis 2003¹⁴⁰.

Section 3. Le contexte hydrique

Le Canada est considéré comme une grande puissance hydrique (3.1). En effet, ses cours d'eau déversent près de 9 % de la totalité des ressources en eau renouvelable de la planète¹⁴¹. Le Québec, quant à

¹³⁷ *Id.*, p. 9.

¹³⁸ OCDE, *Perspectives économiques*, en ligne : <<http://www.oecd.org/dataoecd/35/22/20326204.pdf>> (Consulté le 5 mai 2008).

¹³⁹ STATISTIQUE CANADA, *Canada : Données économiques et financières*, Gouvernement du Canada, en ligne : <<http://www40.statcan.gc.ca/102/cst01/indi01f-fra.htm>> (Consulté le 21 janvier 2010).

¹⁴⁰ FINANCES QUÉBEC, *Plan budgétaire 2009*, Québec, Gouvernement du Québec, 2009, p. J.17, D.3, D.4 et D.11, en ligne : <<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2009-2010/fr/documents/pdf/PlanBudgetaire.pdf>> (Consulté le 20 janvier 2010). Il est important de souligner que la dette brute du Québec est de près de 152 milliards de dollars, ce qui représente 49,9 % du PIB. Sa dette nette est de près de 100 milliards de dollars en 2009, ce qui équivaut à environ 32% de son P.I.B, et sa dette publique a atteint 208 milliards de dollars au 31 mars 2009, ce qui équivaut à 68,6 % de son PIB.

¹⁴¹ RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Superficie terres et eaux douces*, Ottawa, Centre canadien de télédétection, Division GéoAccès, 2001, en ligne: <<http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/learningresources/facts/surfareas.html>> (Consulté le 11 novembre 2008).

lui, dispose de près du 3 % des ressources hydriques du monde. Cependant, la disponibilité de l'eau pour tous les usages pourrait se voir compromise en raison de l'augmentation de la demande et de son inégale distribution (3.2), mais surtout en raison du fait que les différents usages dont elle peut faire l'objet sont susceptibles de compromettre sérieusement la qualité des ressources disponibles (3.3).

3.1 L'état de la ressource en quantité

Le Canada est riche en ressources hydriques. Des 10 millions de km² de son territoire, environ 900 000 km² sont composés d'eau douce¹⁴². Avec une population estimée à 34 millions, la disponibilité *per capita* en eau atteint les 94 353 m³ par an¹⁴³.

Le Canada est reconnu pour ses nombreux lacs : plus de deux millions de lacs occupent, à eux seuls, 8,9 % du territoire. Les Grands Lacs¹⁴⁴ contiennent 18 % de l'eau douce du monde et représentent la plus grande superficie d'eau douce à l'échelle mondiale : cette ressource est partagée avec les États-Unis. Le réseau hydrique canadien est organisé en cinq grands bassins : les bassins hydrographiques de l'Atlantique, du Pacifique, de l'Arctique, de la baie d'Hudson et du Golfe du Mexique¹⁴⁵.

¹⁴² *Id.*

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ Les cinq Grands Lacs (Supérieur, Michigan, Huron, Érié et Ontario) constituent la plus grande masse d'eau douce du monde. La superficie des cinq lacs totalise 245 000 kilomètres carrés dont le tiers est en sol canadien. Il est à noter que le Lac Michigan est situé entièrement aux États-Unis. Voir RESSOURCES NATURELLES CANADA, préc., note 92.

¹⁴⁵ « [...] [D]ans une petite portion du sud de l'Alberta et de la Saskatchewan, les eaux s'écoulent vers le réseau du Mississippi, qui se jette dans le golfe du Mexique. (Le golfe fait partie de l'océan Atlantique, mais en raison du Mississippi, on l'étudie souvent comme une entité distincte.) » Voir RESSOURCES NATURELLES CANADA, *L'Atlas du Canada, Réseau hydrographique*, [Ressource électronique], en ligne :

Ses deux plus grands systèmes fluviaux sont, à l'ouest, celui du fleuve Mackenzie, qui draine 1 805 200 kilomètres carrés, et à l'est, celui du fleuve Saint-Laurent, qui en draine 839 200. Outre ces deux grands systèmes fluviaux, le Canada possède plusieurs fleuves importants, parmi lesquels le fleuve Fraser et le fleuve Columbia en Colombie-Britannique, le fleuve Nelson au Manitoba, le fleuve Churchill à Terre-Neuve et le fleuve Saint-Jean, qui se jette dans la Baie de Fundy au Nouveau-Brunswick¹⁴⁶.

Le Québec partage, pour sa part, 735 kilomètres de frontière avec les États-Unis, parmi lesquels 113 km sont en eau¹⁴⁷. Ces derniers sont composés des eaux du lac Beau, de la rivière Saint-François, de la branche sud-ouest de la rivière Saint-Jean, de la rivière Halls et des rapides internationales. Le Québec fait également partie du grand réseau des Grands Lacs, via le fleuve Saint-Laurent, étant donné que celui-ci se trouve en aval de ce réservoir hydrique. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Québec a intégré la Commission mixte internationale, avec l'Ontario et quelques États du nord des États-Unis¹⁴⁸. Ces deux provinces ont récemment signé *l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent* avec des partenaires étasuniens¹⁴⁹.

<<http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/maps/freshwater/distribution/drainage/1>> (consulté le 25 janvier 2010).

¹⁴⁶ RESSOURCES NATURELLES CANADA, *L'Atlas du Canada, faits rivières*, [Ressource électronique], en ligne : <<http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/learningresources/facts/rivers.html>> (Consulté le 15 mai 2008).

¹⁴⁷ *Id.*

¹⁴⁸ COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *Examen de l'accord*, CMI, 2008, en ligne : <http://www.ijc.org/fr/activites/consultations/glwqa/synth_6.php> (consulté le 11 novembre 2008).

¹⁴⁹ *L'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent* de 2005, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/grandslacs/2005/#documents>> (consulté le 10 novembre 2008). Cette entente a été entérinée par le gouvernement Québécois

La province de Québec est dotée d'une situation hydrographique extrêmement favorable. En effet, sur un territoire de 1 535 843 km², 176 928 km² sont composés d'eau. Elle compte environ 50 000 lacs, 130 000 rivières et ruisseaux¹⁵⁰ et bénéficie du grand système fluvial du Saint-Laurent. Enfin, les réserves en eaux souterraines sont évaluées à près de 200 milliards de mètres cubes¹⁵¹.

Le Québec compte 430 bassins versants majeurs, dont 100 ont une superficie de drainage supérieure à 4 000 km²¹⁵². Ceux-ci sont regroupés en 13 régions hydrographiques formées en raison de réalités hydrologiques semblables sans pour autant refléter les limites politico-administratives¹⁵³. Le fleuve Saint-Laurent capte les eaux de sept de ces régions hydrographiques.

par le biais de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, L.R.Q. 2009, c. 21.

¹⁵⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Situation et caractéristiques*, Québec, Ministère d'immigration et communautés culturelles, 2008, en ligne, <<http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/avantages/territoire/situation-caracteristiques/index.html>> (consulté le 11 novembre 2008).

¹⁵¹ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Guide technique captage d'eau souterraine pour des résidences isolées*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007, p. B6 et B.9, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/souterraines/guide.pdf#page=27>> (consulté le 10 novembre 2008).

¹⁵² MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Liste de Bassins versants*, Québec, Gouvernement du Québec, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/bassins/index.htm>> (consulté le 11 novembre 2008).

¹⁵³ Voici les 13 régions hydrographiques : 1) la région hydrographique de la Baie des Chaleurs et percé; 2) Saint-Laurent sud-est; 3) Saint-Laurent sud-ouest; 4) l'Outaouais et Montréal; 5) Saint-Laurent nord-ouest; 6) Saguenay et lac Saint-Jean; 7) Saint-Laurent nord-est; 8) les Baies de Hannah et de Rupert; 9) les Baies James et d'Hudson; 10) la Baie d'Ungava; 11) la Mer du Labrador; 12) les îles du fleuve Saint-Laurent et 13) les îles du golfe du Saint-Laurent. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Les régions hydrographiques*, Québec, Gouvernement du Québec, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/regionshydro/index.htm>> (Consulté le 11 novembre 2008).

Le Canada a signé plusieurs traités et accords concernant les eaux transfrontalières avec les États-Unis. Parmi le plus importants, on retrouve le *Traité des eaux limitrophes de 1909*¹⁵⁴, qui a créé la Commission mixte internationale (CMI) afin d'appliquer les diverses dispositions découlant du traité. Ces deux pays ont également signé la *Convention et le protocole concernant le lac des Bois* (1925)¹⁵⁵, la *Convention du lac à la Pluie* (1940)¹⁵⁶, le *Traité de la dérivation des eaux de la rivière Niagara* (1950)¹⁵⁷, le *Traité du fleuve Columbia* (1961)¹⁵⁸ et le *Traité de la rivière Skagit* (1984)¹⁵⁹. Ils ont également signé l'*Accord sur le projet de la voie maritime du Saint-Laurent* (1959)¹⁶⁰, l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* (1972, 1978, 1987)¹⁶¹ et l'*Accord sur l'approvisionnement en eau et la*

¹⁵⁴ *Traité des eaux limitrophes de 1909*, C.U.S. no. 312 en ligne : <http://www.ec.gc.ca/Water/fr/policy/intwp/f_can-us.htm> (consulté le 7 décembre 2009).

¹⁵⁵ *Convention, Protocole et Accord en vue de régler le niveau du Lac des Bois*, [1925], C.U.S. no. 520, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/Water/fr/policy/intwp/f_can-us.htm> (consulté le 7 décembre 2009).

¹⁵⁶ *Convention concernant la régularisation en cas d'urgence du niveau du lac à la Pluie ainsi que le niveau des autres eaux limitrophes dans le bassin du lac à la Pluie*, [1940], R.T.C. no.3, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/Water/fr/policy/intwp/f_can-us.htm> (consulté le 7 décembre 2009).

¹⁵⁷ *Traité concernant la dérivation des eaux de la rivière Niagara*, [1950], R.T.C. no. 3, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/Water/fr/policy/intwp/f_can-us.htm> (consulté le 7 décembre 2009).

¹⁵⁸ *Traité relatif à la mise en valeur des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Columbia*, [1964] R.T.C. no. 2, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/Water/fr/policy/intwp/f_can-us.htm> (consulté 7 décembre 2009).

¹⁵⁹ *Traité de la rivière Skagit* [1984], R.T.C. no. 16, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/Water/fr/policy/intwp/f_can-us.htm> (consulté le 7 décembre 2009).

¹⁶⁰ *Accord sur le projet de la voie maritime du Saint-Laurent*, [1959], R.T.C. no. 5, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/Water/fr/policy/intwp/f_can-us.htm> (consulté le 7 décembre 2009).

¹⁶¹ *Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* [1987], R.T.C. no. 32, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/Water/fr/policy/intwp/f_can-us.htm> (consulté le 7 décembre 2009). Cet Accord a été adopté en 1972 et modifié en 1978 et en 1987.

protection contre les crues dans le bassin de la rivière Souris (1989)¹⁶². Bref, ces deux pays collaborent de façon très étroite afin d'améliorer la gestion des eaux partagées, et ce depuis de nombreuses années¹⁶³.

Au Canada comme au Québec, l'eau est une ressource importante pour les activités économiques.

3.2 Les usages de l'eau et la répartition de la ressource

Même si le Canada est un pays riche en eau douce, la répartition de l'eau dans le territoire ne coïncide pas nécessairement avec son peuplement. En effet, la plupart des habitants s'installent dans le sud du pays, afin de bénéficier d'un climat plus clément, tandis que les deux tiers des ressources en eau s'écoulent vers le nord¹⁶⁴.

La consommation d'eau au Canada est la deuxième plus élevée au monde après les États-Unis. En effet, la consommation d'eau est d'environ 42 214 millions de m³ par année, soit 1 420 m³ par habitant par an¹⁶⁵, ce qui dépasse considérablement la consommation

¹⁶² *Accord sur l'approvisionnement en eau et la protection contre les crues dans le bassin de la rivière Souris* [1989], R.T.C. no. 36, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/Water/fr/policy/intwp/f_can-us.htm> (consulté le 7 décembre 2009).

¹⁶³ ENVIRONNEMENT CANADA, *Eaux partagées : Canada- États-Unis*, le site web de l'eau douce, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/Water/fr/policy/intwp/f_can-us.htm> (consulté le 7 décembre 09).

¹⁶⁴ GOUVERNEMENT DU CANADA, *L'eau et le Canada. Préserver un patrimoine pour les gens et l'environnement*, Ottawa, Gouvernement canadien, 2003, p. 1, en ligne : <<http://www.ec.gc.ca/WATER/fr/info/pubs/wwf/eaucanada.pdf>> (Consulté le 1 décembre 2009).

¹⁶⁵ Les États-Unis ont une consommation annuelle de 476 800 millions de m³ d'eau par an (2002), ce qui équivaut à 1730 m³ par habitant. OCDE, *Consommation d'eau*, en ligne : <<http://www.oecd.org/dataoecd/58/53/34749450.pdf>> (Consulté le 15 mars 2010). Voir aussi : OCDE, *Key Environmental Indicators*, p.23, en ligne : <<http://www.oecd.org/dataoecd/20/40/37551205.pdf>> (consulté le 22 mars 2010).

moyenne de 920 m³ par habitant par an dans les pays membres de l'OCDE¹⁶⁶.

Au Canada, les principales utilisations non consommatrices d'eau sont la production d'énergie hydroélectrique, la navigation et les loisirs aquatiques. Ces utilisations ne consomment pas d'eau par définition, mais elles peuvent en diminuer la qualité¹⁶⁷. Parmi les principales utilisations consommatrices d'eau au Canada, c'est-à-dire celles qui nécessitent de réels prélèvements en eau, on retrouve celles du secteur manufacturier et industriel, de l'agriculture, du refroidissement des centrales thermiques¹⁶⁸ et de l'approvisionnement des villes¹⁶⁹.

Le Québec est la province canadienne qui possède la plus grande surface de son territoire occupée par de l'eau douce¹⁷⁰. Recevant des précipitations d'environ 750 millimètres d'eau chaque année¹⁷¹, elle s'approvisionne principalement des eaux de surface.

¹⁶⁶OCDE, *Données de l'OCDE*, en ligne : <<http://www.oecd.org/dataoecd/58/53/34749450.pdf>> (Consulté le 22 mars 2010).

¹⁶⁷ Par exemple, les réservoirs hydroélectriques peuvent affecter la qualité de l'eau, la faune aquatique, la teneur en mercure de poissons et la tracée des cours d'eau.

¹⁶⁸ Cet usage est classé comme étant un usage consommateur d'eau puisqu'il cause l'évaporation de grandes quantités d'eau et nécessite des prélèvements d'eau des rivières.

¹⁶⁹ Source : RESSOURCES NATURELLES CANADA, *L'Atlas du Canada, Utilisation de l'eau*, [Ressource électronique], en ligne : <<http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/maps/peopleandsociety/population>>, (Consulté le 15 mai 2008).

¹⁷⁰ RESSOURCES NATURELLES CANADA, *L'Atlas du Canada, Distribution de l'eau*, [Ressource électronique], en ligne : <<http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/maps/freshwater/distribution/1>> (consulté le 1 décembre 2009).

¹⁷¹ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *La gestion de l'eau au Québec, document de consultation publique*, Québec, Gouvernement du Québec, 1999, p. 18-19, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/consultation/themes2.htm>> (consulté le 5 mai 2008).

Les prélèvements des eaux de surface pour les différents usages équivalent à seulement 0,5 % de la disponibilité. De ce pourcentage, les municipalités utilisent 49 % des ressources, suivis du secteur manufacturier qui utilise 46 %, l'agriculture et les mines 5 %¹⁷².

Le Québec n'emploie que 0,2 % de ses réserves d'eaux souterraines¹⁷³ : 54 % pour la consommation humaine, 39 % pour la production d'aliments (Agriculture, piscicultures, abreuvement du bétail, eau embouteillée, etc.) et 7 % pour divers usages industriels¹⁷⁴. Étant donné sa qualité et sa facilité d'accès, près de 20 % de la population s'approvisionne de ces eaux, surtout dans les petites et moyennes collectivités. Ces chiffres sont grandissants en raison du faible coût de traitement et de la bonne qualité des eaux souterraines.

Compte tenu de l'abondance des ressources hydriques au Québec, les conflits d'usages y sont peu fréquents¹⁷⁵, bien que la pollution des cours d'eau soit à l'origine de son indisponibilité pour divers usages.

3.3. La qualité de l'eau

Malgré l'abondance de l'eau au Canada, la pollution menace directement sa disponibilité pour tous les usages. Un grand nombre de cours d'eau sont pollués par des déchets urbains, agricoles et

¹⁷² *Id.*

¹⁷³ La grande majorité des puits servent à l'alimentation en eau potable en milieu rural. En effet, les eaux souterraines sont de plus en plus utilisées étant donné son accessibilité, la facilité de son captage et son faible coût. Ainsi, des nouveaux ouvrages de captage s'ouvrent à chaque année à un rythme moyen de près de 7 500. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, préc., note 151, p. B.9.

¹⁷⁴ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, préc., note 171.

¹⁷⁵ *Id.* Cependant, il peut y avoir des cas plus problématiques, comme celui de la rivière Yamaska, où la demande en eau a déjà atteint 1,6 fois son propre débit à certaines périodes.

industriels comprenant de nombreuses substances toxiques difficiles à décomposer¹⁷⁶. Les Grands Lacs, le fleuve Fraser et le fleuve Saint-Laurent sont fortement contaminés par ces substances très dangereuses, tant pour les humains que pour les écosystèmes aquatiques¹⁷⁷.

Une autre source importante de pollution des eaux canadiennes provient des sables bitumineux. Le rôle essentiel de l'eau dans l'exploitation des sables bitumineux (12 barils d'eau pour un baril de bitume) laisse environ 30 % des eaux utilisées irrécupérables. Ceci pose des difficultés par rapport à la gestion de ces résidus qui entraînent des risques écologiques forts importants¹⁷⁸.

Au Québec, l'industrialisation et l'intensification de l'agriculture, ainsi que l'urbanisation, ont contribué à la pollution de plusieurs ressources hydriques, comme le fleuve Saint-Laurent, et ce, surtout vers la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle. C'est surtout après la Seconde Guerre mondiale que l'accélération de l'industrialisation a amené une dégradation de la qualité des ressources hydriques du Québec de façon préoccupante.

C'est à partir de 1978 que le Québec lance un programme d'assainissement des eaux¹⁷⁹ qui, conjointement avec une législation

¹⁷⁶ ENVIRONNEMENT CANADA, *Le problème de la pollution*, Site web de l'eau douce, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/water/fr/manage/poll/f_problm.htm> (consulté le 8 décembre 2009).

¹⁷⁷ *Id.*

¹⁷⁸ Tariq PIRACHA, « Extraire l'eau des sables bitumineux, ou la gestion des ressources dans l'exploitation pétrolière », (2008) *Éléments naturels, le bulletin électronique de RNCAN*, [Ressource électronique], éd. Rév., en ligne : <<http://www.nrcan-rncan.gc.ca/com/elements/issues/22/wateau-fra.php>> (consulté le 8 décembre 2009).

¹⁷⁹ Une étude de l'état du Saint-Laurent dans les années 1970 menait à une première prise de conscience de la mauvaise qualité des eaux de surface, ce qui a poussé en 1978, le lancement du Programme d'assainissement des eaux du Québec.

resserrée, a permis de récupérer les eaux des fleuves et des rivières les plus pollués et ainsi d'améliorer la qualité de l'eau. Cependant, il est à considérer que la qualité de l'eau du fleuve Saint-Laurent ne dépend pas seulement du Québec, mais de la province de l'Ontario et de plusieurs États fédérés des États-Unis situés sur le pourtour des Grands Lacs, qui se trouvent en amont de ce réseau hydrique. La région des Grands Lacs a fait des efforts depuis de nombreuses années pour améliorer la qualité de l'eau, puisque ce réservoir est menacé par la pollution industrielle, municipale et agricole : des espèces envahissantes et des contaminants toxiques ont déjà occasionné une baisse de la biodiversité¹⁸⁰.

Les principales causes de pollution de l'eau de surface ou souterraine sont d'origine humaine. L'agriculture cause une bonne partie de la pollution en raison principalement de la fertilisation et de l'application massive de pesticides sur les terres agricoles¹⁸¹; la production porcine touche quant à elle, plus particulièrement les eaux souterraines¹⁸².

Il y a ensuite le secteur industriel qui, composé de plusieurs usines manufacturières, métallurgiques, et de pâtes et papiers, rejette une importante quantité de polluants dans l'eau. En effet, le traitement

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, préc., note 171.

¹⁸⁰ ENVIRONNEMENT CANADA, « Bassin Grands Lacs – Saint-Laurent : un géant d'eau douce », (2006) 61 *Envirozine, l'actualité environnementale canadienne*, [Ressource électronique], éd. rév., en ligne : <http://www.ec.gc.ca/EnviroZine/french/issues/61/feature2_f.cfm> (consulté le 10 novembre 2008).

¹⁸¹ Normand ROUSSEAU, Patrick LEVALLOIS, Nadine ROY, Julie DUCROCQ, Suzanne GINGRAS, Pierre GÉLINAS et Hélène TREMBLAY, *Étude sur la qualité de l'eau potable dans sept bassins versants en surplus de fumier et impacts potentiels sur la santé*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2004.

¹⁸² BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE), *Rapport, sur l'inscription de la production porcine dans le développement durable*, Québec, (BAPE), septembre 2003, p. 188 et suiv.

des eaux usées ne serait pas assez efficace pour neutraliser des produits chimiques qui sont rejetés par ces entreprises¹⁸³.

Enfin, les usages domestiques contribuent de façon non négligeable à la pollution des ressources en eau du Québec. L'utilisation de certains détergents dans l'eau, des fosses septiques mal entretenues et des rejets de produits pharmaceutiques constituent également des sources de pollution¹⁸⁴.

Plus récemment au Québec, deux problèmes de qualité de l'eau se sont intensifiés : la détérioration des infrastructures de distribution de l'eau et les cyanobactéries – ou algues bleues – qui attaquent les milieux aquatiques¹⁸⁵. En ce qui concerne les infrastructures, les vieilles tuyauteries faites en plomb¹⁸⁶, installées dans certaines constructions très anciennes, font en sorte d'ajouter du plomb à l'eau. Malgré les quantités minimales retrouvées, elles affectent à long terme le système nerveux central des individus (altération du développement intellectuel, du comportement et de la croissance)¹⁸⁷. Des investissements importants dans les infrastructures de l'eau

¹⁸³ EAU SECOURS!, *La pollution et contamination de l'eau*, novembre 2006, en ligne : <http://www.eausecours.org/public/Eau_Dossiers_thematiques/Pollution/1aouverture.htm> (consulté le 5 juillet 2008)

¹⁸⁴ *Id.*

¹⁸⁵ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Fleurs d'eau de cyanobactéries*, gouvernement du Québec, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/eco_aqua/cyanobacteries/index.htm> (consulté le 22 mars 2010).

¹⁸⁶ On fait référence à la tuyauterie résidentielle (anciennes soudures en plomb, robinetterie et compteurs d'eau). MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Le plomb dans l'eau potable*, Gouvernement du Québec, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/potable/plomb/index.htm#problematique>> (consulté le 10 novembre 2008).

¹⁸⁷ Les personnes le plus vulnérables sont les femmes enceintes et les enfants de moins de six ans. Le Ministère de l'Environnement du Québec sensibilise les municipalités à cette problématique et fait un rappel aux obligations des villes en vertu du *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, (2001) G.O. II, 3561.

s'imposent non seulement aux villes, mais aussi aux propriétaires fonciers.

Quant aux cyanobactéries¹⁸⁸, elles constituent une autre forme de pollution qui nuit à la qualité de l'eau de nombreux lacs au Québec. Lorsqu'elles sont présentes en trop grande quantité, elles affectent différents usages, surtout ceux qui impliquent un contact direct avec l'eau, ce qui constitue un grand risque pour la santé publique. Cette situation a amené le gouvernement du Québec à se positionner sur l'importance de mettre l'accent sur la protection de la qualité des eaux. En effet, l'abondance de l'eau au Québec peut devenir illusoire lorsqu'on affecte sérieusement sa qualité.

Le contexte hydrique, historico-politique et socio-économique a influencé les politiques publiques et la législation sur l'eau au Québec et au Canada.

¹⁸⁸ Les algues bleues dont le terme scientifique est *cyanobactéries*, sont des microorganismes qui existent depuis plus de 2 milliards d'années. Elles sont naturellement présentes dans les lacs et les rivières du Québec à de faibles concentrations. Elles ne causent pas de problème sauf lors qu'elles sont abondantes et forment ce qu'on appelle des fleurs d'eau. Sylvie BLAIS, « La problématique des cyanobactéries (algues bleu-vert) à la baie Missisquoi en 2001 », (2002) 13 2 *Agrosol* 103, 110, en ligne : http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/eco_aqua/cyanobacteries/articlesb.pdf (consulté le 10 novembre 2008).

Chapitre II. L'encadrement juridique

Dans ce chapitre nous analyserons l'évolution de la législation relative à la gestion de l'eau au Québec depuis ses origines jusqu'à l'adoption du cadre réglementaire contemporain. Ainsi, nous remonterons dans l'histoire pour déterminer son inspiration et son évolution depuis la colonisation jusqu'à la fin des années 1980 (Section 1). En effet, depuis 1987, des politiques publiques suivies d'une législation plus protectrice de l'environnement s'introduisent lentement au Québec comme au Canada. Ces mesures répondent à une prise de conscience de la population de l'importance de valoriser, de conserver et de protéger les ressources en eau, surtout avec l'imminence des projets de dérivation massive de l'eau vers les États-Unis. Ce nouveau cadre constitue le cadre contemporain de l'eau au Québec (Section 2).

Section 1. Le cadre juridique jusqu'à la fin des années 80

Au Canada, le droit de l'eau est d'abord encadré par la Constitution : les articles 91 et 92 établissent la répartition des compétences législatives sur cette matière, suivant les usages de l'eau. Les différentes dispositions qui régulent la matière peuvent provenir tantôt du gouvernement provincial, tantôt du gouvernement fédéral (1.1).

Le droit de l'eau au Québec est un droit mixte, composé de dispositions de droit public et de dispositions de droit privé. Sa réglementation provient tantôt du droit commun, tantôt de lois particulières. Le *Code civil du Québec* établit le statut de l'eau, régit la propriété des lits des cours d'eau, l'écoulement des eaux, règle les

rapports de voisinage ainsi que les droits de riverains (1.2). Les lois et règlements particuliers concernant l'eau au Québec régissent de façon plus spécifique les différents usages de l'eau, la gestion et la protection des quantités et de la qualité des ressources (1.3).

1.1 Le droit constitutionnel et le partage des compétences¹⁸⁹

Normalement dans un système fédéral les champs de compétences sont répartis entre les gouvernements des provinces et le gouvernement fédéral. En ce qui concerne l'eau, au Canada, il s'agit d'une compétence partagée. En effet, les pouvoirs se chevauchent et créent un certain niveau d'incertitude, voire, comme nous le constaterons, une propension au conflit.

a. La compétence des provinces

Dans les limites de leurs frontières respectives, ce sont les provinces qui sont responsables de la gestion, de la conservation et de l'exploitation de l'eau dans son état naturel. La province possède de vastes pouvoirs sur son domaine foncier donc, sur les lits de cours d'eau¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Cette section (1.1) est une version succincte de l'article publié dans la revue *Les Cahiers de Droit* : Yenny VEGA CARDENAS et Nayive Biofanny VEGA, « L'eau douce, son exportation et le droit constitutionnel canadien », (2010) 51 3-4, *Les Cahiers de Droit*, 771-800. Ma contribution dans cet article a été en termes de recherche, de traitement et d'analyse des données. J'ai également rédigé le premier projet de l'article ainsi que le projet final de celui-ci. La contribution de la co-auteure, Nayive Biofanny Vega a été en termes d'ajout de l'information complémentaire, d'analyse des données et de rédaction de certaines parties de l'article.

¹⁹⁰ André TREMBLAY et Jean-Louis BAUDOUIN, « Le cadre constitutionnel », dans Guy LORD (Dir.), *Le Droit québécois de l'eau*, Québec, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal et Ministère des richesses naturelles, 1977, 1v., p. 1, à la page 8 et 9.

Les provinces sont propriétaires des terres publiques¹⁹¹. La source de ces pouvoirs se trouve plus particulièrement dans les articles 109¹⁹² et 117 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁹³, en vertu desquels, les terres, les mines, les minéraux, les ressources naturelles et les redevances appartiennent à chacune des provinces¹⁹⁴. Néanmoins, l'exercice provincial de la propriété est assujéti aux lois fédérales applicables¹⁹⁵.

En milieu hydrique, les droits de propriété de la province¹⁹⁶ portent principalement sur le lit des cours d'eau et sur certaines berges (*dominium*)¹⁹⁷. Il faut souligner que ces droits de propriété ne portent pas sur l'eau en tant que telle, car elle n'est pas susceptible d'appropriation¹⁹⁸, mais ces droits lui permettent de réglementer et de contrôler la ressource (*imperium*)¹⁹⁹.

¹⁹¹ Voir l'affaire *Smylie c. the Queen* [1900] 27 O.A.R. 172 (C.A.Ont.); voir aussi, François CHEVRETTE, « Dominium et imperium », dans *Mélanges Jean Pineau*, Montréal, Éditions Thémis, 2003, p. 669, à la page 670.

¹⁹² *Loi Constitutionnelle de 1867*, article 109.

¹⁹³ *Id.*, art. 117.

¹⁹⁴ La propriété des terres englobe les droits sur les eaux qui s'y trouvent. Ainsi, une fois qu'une province a transféré des terres au gouvernement fédéral elle ne peut céder à un particulier des droits sur les eaux. François CHEVRETTE et Hebert MARX, *Droit constitutionnel*, Montréal, Presses de l'université de Montréal, 1982, p. 1083 et 1107.

¹⁹⁵ A. TREMBLAY et J.-L. BAUDOUIN, préc., note 190, à la page 8.

¹⁹⁶ F. CHEVRETTE, « Dominium et imperium », préc., note 191, p. 672-674.

¹⁹⁷ Au Québec, la Province a le droit de propriété sur les lits des rivières et des lacs navigables ou flottables se trouvant sur son territoire. Concernant les eaux non-navigables ou non-flottables, elle est aussi détentrice des droits de propriété des lits aliénés après le 9 février 1918. Voir. A. TREMBLAY et J.-L. BAUDOUIN, préc. note 190, à la page 6. Voir aussi GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Étude n. 1.2, Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, Québec, Gouvernement du Québec, 1970.

¹⁹⁸ M. CANTIN-CUMYN, M. CUMYN et C. SKRINDA, préc., note 74, 415 et 416.

¹⁹⁹ A. TREMBLAY et J.-L. BAUDOUIN, préc., note 190, à la page 6. Les auteurs considèrent que ce pouvoir de réglementation découle non seulement des droits de propriété de la province, mais aussi de l'habilitation législative que l'on retrouve à l'article 92(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Ce sont les provinces qui détiennent la plus grande partie des pouvoirs et des responsabilités sur la gestion des ressources hydriques²⁰⁰.

Premièrement, l'article 92 (13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, leur accorde la faculté de légiférer sur le domaine hydrique des particuliers²⁰¹. Ce pouvoir permet aux provinces de restreindre l'utilisation des eaux, de règlementer les droits de riverains, d'établir des priorités des usages de l'eau, de définir son statut et de fixer les modalités d'appropriation, de gestion et d'accès à la ressource²⁰². Cette faculté laisserait entendre que les provinces pourraient rendre domaniaux tous les lits et rives, et même l'eau. Or, une telle modification aurait pour effet de déplacer la source d'autorité législative sur l'eau vers l'article 92(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*²⁰³.

Deuxièmement, l'article 92(16) accorde aux provinces le pouvoir de règlementer la santé publique y compris la lutte contre la pollution des ressources naturelles²⁰⁴. Par conséquent, la province a la faculté de légiférer sur le captage, la distribution et l'assainissement de l'eau.

²⁰⁰ ENVIRONNEMENT CANADA, préc., note 81.

²⁰¹ Bora LASKIN, « Le cadre juridictionnel de la régie des eaux. », dans Walter DINSDALE (dir.), *Les ressources et notre avenir*, conférence tenue à Montréal du 23 au 28 octobre 1961, t. 1 « Mémoires préparés pour la Conférence », Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961, p. 219, à la page 223.

« L'exclusivité du pouvoir régulateur provincial en matière de régie de eaux a pour base son autorité sur les droits de propriété et les droits civils dans la province aux termes de l'article 92(13) de l'Acte de l'A.N.B., et sur les questions de caractère local et privé dans la province aux termes de l'article 92(16).»

²⁰² *Id.* Voir aussi André TREMBLAY, *Compétences législatives au Canada et les pouvoirs provinciaux en matière de propriété et de droits civils*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1967.

²⁰³ A. TREMBLAY et J.-L. BAUDOUIN, préc., note 190, à la page 19.

²⁰⁴ *Id.*

Troisièmement, l'article 92 (10) autorise les provinces à légiférer en matière de travaux et d'entreprises locales. Cette disposition donne une marge de manœuvre importante aux gouvernements provinciaux afin d'entreprendre les travaux nécessaires à la gestion, l'extraction, la purification, la conduction et l'assainissement des eaux. En contrepartie, les provinces doivent pourvoir au financement de ces travaux²⁰⁵. Cependant, les provinces délèguent une bonne partie de ces pouvoirs aux municipalités, notamment certaines fonctions reliées à la gestion locale des ressources en eau²⁰⁶. Ainsi, la plupart des municipalités ont reçu par délégation la responsabilité de s'occuper du traitement des eaux pour la consommation, de la disposition des eaux usées, ainsi que du contrôle de ces activités. Celles-ci peuvent être desservies par le secteur public ou par le secteur privé.

Quatrièmement, l'article 92 (5) autorise la province à déterminer les conditions d'utilisation du domaine public provincial ainsi que les droits relatifs à l'eau qui en sont des accessoires²⁰⁷.

Ces pouvoirs ne se limiteraient pas qu'aux eaux intraprovinciales, mais ils s'étendraient aux cours d'eau interprovinciaux, voire internationaux, pour la partie située dans la province, à la condition, toutefois, qu'elles ne légifèrent pas extraterritorialement ou n'empiètent pas sur les champs de compétences fédérales, comme la navigation²⁰⁸. En effet, les compétences constitutionnelles fédérales viennent limiter les pouvoirs des provinces.

²⁰⁵ *Id.*, à la page 17.

²⁰⁶ ENVIRONNEMENT CANADA, préc., note 81.

²⁰⁷ A. TREMBLAY et J.-L. BAUDOUIN, préc., note 190, à la page 19.

²⁰⁸ *Arrow River and Tributaries Slide and Boom Co. Ltd. c. Pigeon Timber Co. Ltd.*, [1932] R.C.S. 495; F. CHEVRETTE et H. MARX, préc., note 194, p. 1115.

b. La compétence du fédéral ou les limites des provinces

Le gouvernement fédéral possède une compétence non négligeable sur les ressources en eau. À l'exception de celles qui reposent sur des champs qui n'affectent pas directement l'eau douce comme sa compétence sur les océans et leurs ressources, les pêches, les ports et la navigation²⁰⁹, la Constitution accorde des pouvoirs généraux au gouvernement fédéral qui lui permettent d'intervenir dans certaines compétences conférées aux provinces. Tout d'abord, par l'intermédiaire de son rôle exclusif en matière de relations internationales²¹⁰, et plus particulièrement concernant les relations entretenues avec les États-Unis, qui partagent des eaux limitrophes avec le Canada, le pouvoir exclusif des provinces sur les eaux se situant dans les limites de leurs frontières pourrait se voir affecté. Dans ce cadre, le Canada a d'ailleurs signé avec son voisin du sud, le *Traité des eaux limitrophes* (1909) et, par l'intermédiaire de la Commission mixte internationale, les deux pays ont construit un cadre légal et institutionnel de gestion des ressources hydriques communes²¹¹.

Ensuite, en ce qui concerne les eaux interprovinciales, c'est en principe le parlement fédéral qui est compétent en vertu de l'article 91 *in limine* qui établit son pouvoir résiduaire sur les matières

²⁰⁹ B. LASKIN, préc., note 201, à la page 223.

²¹⁰ Cependant, il faut souligner que le pouvoir fédéral en matière de traités internationaux trouve ses limites lorsque le traité concerne des matières qui nécessitent l'adoption d'une loi provinciale pour leur donner effet. Dans ce cas, ce ne sont que les Provinces qui seront compétentes pour adopter une loi de mise en œuvre. A. TREMBLAY et J.-L. BAUDOUIN, préc., note 190, à la page 43.

²¹¹ À titre d'exemple, avec la collaboration de cette Commission ont été signés le *Traité concernant la dérivation des eaux de la rivière Niagara*, préc., note 157, le *Traité relatif à la mise en valeur des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Columbia*, préc., note 158, et l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, préc., note 161.

interprovinciales non spécifiquement attribuées par la *Loi constitutionnelle de 1867*. C'est dans ce sens que s'est prononcée la Cour Suprême dans l'affaire *Interprovincial Co-operatives Ltd. et al. c. The Queen in Right of Manitoba*²¹², dans laquelle il a été décidé que les questions reliées à la pollution des rivières interprovinciales étaient du domaine exclusif du gouvernement fédéral. Cependant, en présence de conflits interprovinciaux impliquant des eaux partagées, la méthode privilégiée serait les ententes entre provinces, même si le fédéral pouvait être mieux placé pour légiférer sur ces questions. En effet, les ententes interprovinciales seraient plus adaptées et mieux acceptées entre ces entités souveraines, surtout en raison de l'application de lois provinciales à la partie des eaux traversant leur territoire, même si celles-ci font partie des bassins internationaux ou interprovinciaux²¹³. D'ailleurs, rien n'empêche les provinces de s'entendre avec des États fédérés des États-Unis pour prendre des mesures en vue d'une gestion commune et solidaire des eaux limitrophes²¹⁴.

Par ailleurs, la compétence attribuée au fédéral sur le commerce intérieur ou international par l'article 91 (2), limite également le pouvoir exclusif des provinces sur l'exploitation de leurs ressources hydriques²¹⁵. En vertu de ce pouvoir, le fédéral a la compétence exclusive pour réglementer la question de l'exportation de l'eau. Les provinces disposent néanmoins d'un pouvoir indirect de limitation du commerce de l'eau. D'une part, par l'intermédiaire de la régulation

²¹² *Interprovincial Coopératives Limited c. The Queen in Right of Manitoba*, [1976] 1 R.C.S. 477, p. 516 et 520.

²¹³ A. TREMBLAY et J.-L. BAUDOUIN, préc., note 190, à la page 46.

²¹⁴ *Id.*, à la page 47.

²¹⁵ James GORDLEY, *Foundations of Private Law*, New York, Oxford University Press, 2006, p. 119.

des quantités d'eau disponibles pour l'exportation et, d'autre part, par la définition du statut juridique de l'eau, qui pourrait exclure celle-ci du champ commercial.

L'article 91(10) limite aussi le pouvoir des provinces, puisque le Parlement fédéral possède une compétence législative exclusive en ce qui concerne la navigation. Ainsi, la législation provinciale ne pourrait autoriser d'entraver la navigation ni le mouvement de la circulation maritime dans un cours d'eau navigable²¹⁶.

La compétence du gouvernement central sur la « grande maison fédérale »²¹⁷, à savoir les terres fédérales, les installations fédérales, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest, limite en quelque sorte les pouvoirs des provinces. En effet, le fédéral détient des droits de propriété étendus dans le domaine maritime, les lits et les rives de certaines nappes d'eau. Ces territoires constituent des enclaves dans les territoires des provinces et le fédéral a sur ceux-ci une compétence législative exclusive en vertu de l'article 91 (1A)²¹⁸. Également, l'article 91 (24) donne au fédéral une autorité supplémentaire en ce qui concerne les ressources en eau revendiquées comme des droits ancestraux par les premières nations²¹⁹.

²¹⁶ Cependant, pour que le pouvoir fédéral s'applique il faut que le cours d'eau soit navigable. Or, la navigabilité étant une question de fait, ni le pouvoir législatif fédéral ni provincial ne peuvent déclarer un fleuve navigable ou pas. Voir la décision *Tellier c. Sa Majesté la Reine*, [1967] C.S. 209, dans laquelle le tribunal a refusé d'appliquer la *Loi fédérale sur la marine marchande* sur un lac qui n'était pas navigable. A. TREMBLAY et J.-L. BAUDOUIN, préc., note 190, à la page 27.

²¹⁷ Gerard V. LA FOREST, *Natural Resources and Public Property under the Canadian Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, p.184.

²¹⁸ *Loi Constitutionnelle de 1867*; A. TREMBLAY et J.-L. BAUDOUIN, préc., note 190, à la page 22.

²¹⁹ *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le pouvoir fédéral exclusif en matière criminelle rend légitime l'intervention du fédéral dans le domaine de l'environnement²²⁰. Ainsi en vertu de ce pouvoir, le gouvernement central peut intervenir pour protéger les ressources naturelles, y compris l'eau, en criminalisant des comportements qui y portent atteinte. La Cour Suprême s'est clairement exprimé en ce sens dans l'affaire *Hydro-Québec* :

« La protection de l'environnement, au moyen d'interdictions concernant les substances toxiques, constitue un objectif public tout à fait légitime dans l'exercice de la compétence en matière de droit criminel. La protection de l'environnement est un problème international qui exige une action des gouvernements de tous les niveaux. Le recours légitime au droit criminel ne constitue nullement un empiètement sur la compétence législative provinciale, bien qu'il puisse toucher à des matières qui en relèvent. Le Parlement peut, en vertu de sa compétence en matière de droit criminel, édicter valablement des interdictions relatives à des actes précis en vue de prévenir la pollution. Cela ne constitue pas un empiètement sur les compétences législatives d'une province. Le recours à la compétence fédérale en matière de droit criminel n'empêche nullement les provinces d'exercer les vastes pouvoirs que leur confère l'art. 92 pour réglementer et limiter la pollution de l'environnement de façon indépendante ou de concert avec des mesures fédérales. »²²¹

Chaque palier gouvernemental peut légiférer sur l'environnement dans la mesure où il poursuit des objectifs qui tombent dans sa

²²⁰ Jean LECLAIR, « Aperçu des virtualités de la compétence fédérale en droit criminel dans le contexte de la protection de l'environnement », (1996) 27 *Revue générale de droit* 137, 141. L'auteur souligne la possibilité pour le fédéral, en vertu de l'article 91(27), de réglementer non seulement les activités qui mettent en danger la santé du public, mais aussi les comportements qui constituant un « mal public », sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Voir aussi affaire *RJR MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)* [1995] 3 R.C.S. 199. p. 242. Dans cet arrêt la Cour Suprême a confirmé la grande latitude dont dispose le Parlement fédéral en vertu de l'article 91(27) lorsqu'il vise protéger la population contre un « mal public ».

²²¹ *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, paragr. 115.

propre sphère de compétences²²². Par conséquent, le pouvoir fédéral relié au domaine criminel ne pourrait justifier toute une politique fédérale de l'eau à caractère essentiellement prohibitif²²³, ni déguiser un but purement réglementaire ne relevant pas de son champ de compétence²²⁴. Il permettrait plutôt d'établir de standards minimaux de protection de l'environnement à l'intérieur de son pouvoir législatif constitutionnel²²⁵.

En ce qui concerne la protection de la qualité des eaux douces, les compétences des provinces et du fédéral se chevauchent. Il semblerait à première vue que le gouvernement canadien ne pourrait légiférer sur cette question sans empiéter sur le champ de compétence des provinces que lorsqu'il s'agit des eaux qui se trouvent sous sa juridiction, soit lorsqu'il est question de cours d'eau interprovinciaux ou internationaux ou encore lorsque la question de l'eau douce devient une question d'urgence ou d'intérêt national²²⁶.

²²² Jean LECLAIR, « The Quintessential "National Interest" », (2005) 38-2, *U.B.C. Law Review* 355, 369.

²²³ A. TREMBLAY et J.-L. BAUDOUIN, préc., note 190, à la page 37.

²²⁴ Voir *Att.-Gen. For Ont. c. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328 et *Henry Birks & Sons (Montréal) Ltd. c. City of Montreal*, [1955] R.C.S. 799, p. 810 et 811.

²²⁵ En effet, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.C.1999, c. 33, la *Loi sur les pêches*, L.R.C., 1985, c. F-14, la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, L.R.C., 1985, c. C-11, et la *Loi sur la marine Marchande du Canada*, L.C. 2001 c. 26, constituent, parmi d'autres, le cadre réglementaire fédéral de l'eau, à l'intérieure des compétences attribuées au gouvernement fédéral.

²²⁶ *Loi sur les ressources en eau du Canada*, L.R.C. 1985, c. C-11, préambule :

« Considérant que la pollution des ressources en eau du Canada constitue pour la santé, le bien-être et la prospérité de la population du Canada et pour la qualité du milieu canadien en général, une menace sérieuse qui s'accroît rapidement et qu'en conséquence il est devenu urgent, dans l'intérêt national, de prendre des mesures en vue de pourvoir à une gestion de la qualité des eaux dans les régions les plus sévèrement touchées du Canada.»

Le pouvoir résiduaire de légiférer « pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » pourrait justifier une action fédérale en cas d'urgence ou d'intérêt national (art. 91 *in limine*)²²⁷:

« [...] une loi pancanadienne de gestion des eaux applicable au domaine hydrique provincial et fixant les droits d'utilisation, que le parlement fédéral adopterait en vertu de ses pouvoirs généraux prévus au préambule de l'article 91 du B.N.A. Act, ne serait probablement pas validée par les tribunaux. Ceci malgré l'argumentation fédérale des dimensions nationales [...] »²²⁸.

C'est d'ailleurs à cette conclusion qu'en est venu le *Munk Center* suite à une étude sur l'eau douce au Canada²²⁹. À son avis, les dangers environnementaux que causeraient les prélèvements massifs à des fins d'exportation justifieraient l'intervention du gouvernement central en vertu de son pouvoir général d'intervenir sur des questions d'intérêt national. Toutefois, il souligne que dans toute loi fédérale portant sur les prélèvements massifs d'eau, il serait important de privilégier le rôle des provinces dans la protection des eaux douces²³⁰.

Ayant pu observer qu'il existe une compétence concurrente en ce qui concerne les ressources hydriques au Canada, il appert que les

²²⁷ La théorie de l'intérêt national a été proposée par Lord Watson dans l'affaire *Attorney-General for Ontario c. Attorney-General for the Dominion*, [1896] A.C. 348 et a reçu sa formulation moderne dans l'affaire *Attorney-General for Ontario c. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193. Cette théorie a fait l'objet de commentaires importants lors du Renvoi: *Loi anti-inflation* [1976] 2 S.C.R. 373, 68 D.L.R. (3d) 452, qui a intégré les aspects de « crise » et de « urgence » dans la légitimité du fédéral pour adopter une législation quelconque.

²²⁸ A. TREMBLAY et J.-L. BAUDOUIN, préc., note 190, à la page 11.

²²⁹ MUNK CENTER FOR INTERNATIONAL STUDIES (MCIS), *Loi type sur la protection de l'eau au Canada. Conseil sur les questions de l'eau au Canada en collaboration avec le Programme sur les questions de l'eau*, MCIS Briefings, Toronto, Université de Toronto / Programme sur les questions de l'eau, 2008, p. 4, en ligne: <<http://www.powi.ca/publications.php?1>> (Consulté le 5 mai 2008).

²³⁰ *Id.*, p. 4 et 5. Le Munk Center propose une loi type qui a pour objet de concilier les intérêts nationaux et provinciaux.

différents niveaux de gouvernement doivent gérer cette ressource de concert dans le but d'atteindre une gestion et une conservation des plus efficaces et coordonnées²³¹. Cependant, les provinces jouent un rôle clé dans la gestion des ressources hydriques qui traversent leur territoire, compte tenu du partage de compétences. En effet, la responsabilité de gérer l'eau et de la protéger au bénéfice des générations futures repose sur elles, bien que de façon non exclusive.

1.2 Le droit commun

La première codification du droit commun remonte à 1866, le *Code civil du Bas-Canada*²³².

Avant la codification on appliquait, en ce qui concernait l'eau douce, la coutume française et les deux ordonnances, *l'Ordonnance des eaux et forêts de 1669* et *l'Ordonnance de la Marine de 1681*²³³. Ces ordonnances étaient considérées comme partie du droit commun au Québec. D'ailleurs, les tribunaux de la Nouvelle-France appliquaient ces deux ordonnances, surtout en ce qui concernait le statut juridique de l'eau et ses usages²³⁴.

²³¹ Jean LECLAIR, « The Supreme Court, the Environment, and the Construction of national Identity : R. v. Hydro-Québec », (1998) 4-2, *Review of Constitutional Studies*, *Alberta Law Review* 372, 376.

²³² *Code civil du Bas Canada* 1866 : l'Acte concernant le Code civil du Bas Canada, S.P.C. 1865, c. 41. Ci-après le C.c.B.C.

²³³ *Ordonnance des eaux et forêts de 1669*, Recueil général des anciennes lois françaises, T. XVIII, Paris, Berlin-Leprieur, 1829, p. 219; *Ordonnance de la Marine de 1681*, Recueil général des anciennes lois françaises, T. XIX, Paris, Berlin-Leprieur, 1829, p. 282.

²³⁴ Ces deux ordonnances étaient applicables à l'ensemble du royaume avec ces colonies et la métropole. Henri BRUN, *Histoire du droit québécois de l'eau 1663-1969*, Québec, Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau gouvernement du Québec, 1969, p. 13.

La législation française classait les cours d'eau comme domaniaux ou non domaniaux, dépendamment de leur navigabilité. Le concept de navigabilité remonte à l'ancien droit français en vertu duquel il était établi que les rivières navigables, avec leurs lits et rives, étaient la propriété exclusive de la Couronne qui les possédait pour le bien du public, à moins que la Couronne n'ait octroyé un titre de propriété spécifique à un particulier²³⁵. Quant aux cours d'eau non navigables et non flottables, le droit français suivait le principe selon lequel la propriété riveraine de ces cours d'eau emportait la propriété du lit, *usque ad medium aquae*, c'est-à-dire, jusqu'au milieu du cours d'eau²³⁶.

Ces règles ont été codifiées par la suite dans le *Code civil du Bas-Canada* de 1866. Mais, le contexte canadien n'était pas le même que le français. En effet, le Canada n'avait pas un régime féodal comme tel, mais plutôt un régime agraire où le détenteur de la terre avait la charge de peupler et d'exploiter le territoire²³⁷.

Le droit commun devait alors s'adapter à la nouvelle réalité du Québec. Ainsi, parmi les principaux écarts du droit français de l'époque, le Québec réforme en 1918 l'état du droit de l'eau en ajoutant un second alinéa à l'article 400 du *Code civil du Bas-Canada*. Ce paragraphe a donné le même statut domanial des cours d'eau navigables aux lacs et aux cours d'eau non navigables, adjacents aux terres concédées après le 9 février 1918²³⁸. Ainsi, le critère de la navigation n'était plus l'élément déterminant du caractère

²³⁵ Pierre LABRECQUE, *Le domaine public foncier au Québec*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 245 et 246.

²³⁶ *Id.*, p. 248 et 249; H. BRUN, préc., note 234, p. 19.

²³⁷ H. BRUN, préc., note 234, p. 14.

²³⁸ C.c.B.C., préc., note 232.

domanial des cours d'eau, et les lits des lacs qui n'étaient pas consacrés dans le droit français ont été déclarés comme appartenant au domaine de l'État²³⁹.

L'eau de surface était considérée comme une chose commune en vertu de l'article 585 du C.c.B.C. : « Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois d'ordre public règlent la manière d'en jouir ». Même si l'article ne faisait pas directement référence à l'eau, la jurisprudence et la doctrine le comprenaient ainsi²⁴⁰.

Par contre, les eaux souterraines, laissées à leur sort pour longtemps, étaient considérées comme de peu d'importance pour le secteur public. Ainsi, l'article 414 du *Code civil du Bas-Canada*²⁴¹ consacrait, à l'instar du droit français de l'époque, le principe voulant que la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous, ce qui rendrait les eaux souterraines objet de propriété²⁴².

Le droit des riverains à l'époque était considéré comme un droit quasi-absolu. En effet, ils avaient droit à l'usage ordinaire des eaux

²³⁹ H. BRUN, préc., note 234, p. 20. Selon Henri Brun, il semblerait être très difficile de découvrir les motivations de cette législation :

« Il est impossible de découvrir le moindre indice des motivations qui ont précédé à cette législation. Ni dans le journal officiel de l'assemblée législative, ni dans la presse quotidienne, au moment de son adoption en troisième lecture ou de sa sanction. L'opposition se plaignait, comme toujours, de devoir voter sans disposer du temps suffisant pour examiner les projets qui lui étaient soumis. La loi de 1918 aurait passé complètement inaperçue. Et il est étonnant que les principaux commentateurs contemporains du code civil passent encore sous silence le paragraphe qu'elle a fait naître dans le code civil ».

²⁴⁰ *Id.*, p. 41.

²⁴¹ C.c.B.C., préc., note 232.

²⁴² André TREMBLAY et Jean-Louis BAUDOUIN, « Les droits individuels », dans G. LORD (Dir.), préc. note 190, p. 117, à la page 119.

même si celui-ci n'était pas nécessairement rattaché à l'utilité des fonds. La seule limite était de ne pas porter atteinte aux droits des autres propriétaires riverains²⁴³. Ainsi, la législation de l'époque considérait l'eau comme étant au service des terres qui l'avoisinent, comme un droit accessoire à la propriété des terres²⁴⁴.

1.3. Les lois et les règlements particuliers

Auparavant, il y avait peu de réglementation particulière concernant les eaux au Québec. Parmi les premières interventions législatives, on peut penser à la réserve des trois chaînes. À partir de 1884, les terres riveraines concédées par l'État étaient assujetties à une réserve de propriété en sa faveur, ce qui constituait en quelque sorte une forme d'expropriation des droits des riverains. « Chaîne » voulait dire soixante-six pieds (20 mètres). En 1970, toutes les propriétés riveraines au bord des lacs et rivières non navigables impliquaient cette réserve. En 1987, l'article 45 de la *Loi québécoise sur les terres du domaine de l'État*²⁴⁵ est venu abolir toute réserve donnée après le 17 décembre 1987. Les réserves passées ont été dévolues rétroactivement aux propriétaires riverains, sauf, quelques réserves qui ont été conservées²⁴⁶.

Ainsi, le droit québécois a redonné aux riverains le droit d'accès aux eaux adjacentes à leur propriété. Le fait que l'accès à l'eau n'ait été reconnu qu'en faveur des propriétaires riverains, sans octroyer un

²⁴³ Jules BRIÈRE, *Les droits de l'État, des riverains et du public dans les eaux publiques de l'État du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère de Richesses Naturelle du Québec, 1975, p. 176.

²⁴⁴ Voir article 503 du C.c.B.C.

²⁴⁵ *Loi québécoise sur les terres du domaine de l'État*, L.R.Q., c. T-8.1.

²⁴⁶ Denys-Claude LAMONTAGNE, *Les biens*, Cowansville, Québec, Edition Yvon Blais, 2005, p. 166.

droit de passage ou d'accès à la communauté, faisait en sorte de rendre illusoire le caractère communautaire de l'eau, des droits de navigation, de flottage et de pêche²⁴⁷. Ainsi, dans l'idéologie du libéralisme économique qui régnait à l'époque, les riverains ont exploité librement les eaux aussi bien à des fins industrielles que domestiques²⁴⁸.

En 1928, lorsque l'hydroélectricité est devenue un enjeu important, la province du Québec a vu l'intérêt de réglementer, par des lois particulières, des usages de l'eau qui étaient rentables pour la province²⁴⁹. Étant donné sa grande capacité de production d'énergie hydro-électrique, l'État québécois s'est réservé la partie des cours d'eau susceptible d'aménagement hydroélectrique de 150 c.v. ou plus²⁵⁰. En 1935, la *Loi de la municipalisation de l'électricité*²⁵¹ a donné aux Conseils municipaux le pouvoir de réserver l'utilisation des lacs et des rivières non navigables à l'établissement d'un système électrique municipal²⁵². Quelques années plus tard, en 1944, naissait Hydro-Québec²⁵³. En 1962, l'État commence la nationalisation de la grande capacité de production d'énergie hydroélectrique de la

²⁴⁷ H. BRUN, préc., note 234, p. 35.

²⁴⁸ *Id.*, p. 37.

« Tout propriétaire est autorisé à utiliser à exploiter tout cours d'eau qui borde, longe ou traverse sa propriété, en y construisant et établissant des usines, moulins, manufactures et machines de toute espèce, et pour cette fin y faire et pratiquer toutes les opérations nécessaires à son fonctionnement, tels que écluses, canaux, murs, chaussées, digues et autres travaux semblables ».

²⁴⁹ *Loi modifiant la loi des mines de Québec*, S.Q. 1928, c. 32.

²⁵⁰ C.V. : Centi volt.

²⁵¹ *Loi de la municipalisation de l'électricité*, L.R.Q., c. M-38.

²⁵² H. BRUN, préc., note 234, p. 39.

²⁵³ HYDRO-QUÉBEC, *Histoire de l'électricité au Québec. Faits saillants sur Hydro-Québec*, en ligne : http://www.hydroquebec.com/comprendre/histoire/faits_saillants.html, (consulté le 9 mars 2012).

province²⁵⁴. Hydro-Québec reçoit le pouvoir d'exproprier toute force hydraulique non exploitée, de même que le pouvoir d'en acheter ou d'en louer davantage.

À partir des années 1960, on observe une intention plus marquée de légiférer sur la question des ressources hydriques de la province. Ainsi, en 1964, le parlement québécois crée la Régie des eaux²⁵⁵, ayant pour fonction de surveiller et de contrôler la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines. En 1965, la *Loi des mines*²⁵⁶ est venue régler les eaux souterraines, laissées jusqu'alors au bon vouloir du propriétaire foncier. La loi prévoyait que seuls les usages domestiques faits par le propriétaire du fonds étaient permis. Une autorisation du ministre des Richesses naturelles était nécessaire aux sondages ou forages pour capter en profondeur des eaux souterraines. Cette limite à l'exploitation libre des eaux souterraines a réduit la portée de l'article 414 du C.c.B.C.

Suite à une industrialisation rapide, le Québec commence à se préoccuper de la qualité de ses ressources en eau. Ainsi, le gouvernement du Québec crée en 1968 la Commission *Legendre* chargée de se pencher sur les problèmes juridiques de l'eau au Québec²⁵⁷. Cette commission a recommandé de créer un cadre réglementaire plus strict pour protéger la qualité de l'eau qui était

²⁵⁴ Michel FAFARD, *L'hydro-électricité au Québec, Bilan du siècle*, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, 2004, en ligne : <<http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/collaborations/8761.html>> (consulté le 22 mars 2010).

²⁵⁵ *Loi sur le régime des eaux*, S.Q. 1964, c. 51. Cette loi a été abolie en vertu de la *Loi sur le régime des eaux*, L.R.Q., c. R-13.

²⁵⁶ *Loi des mines*, S.Q. 1965, c. 34, arts. 190-194.

²⁵⁷ Rolland LEGENDRE, MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES, *Premier rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, Québec, Ministère des richesses naturelles, 1970.

devenue un problème criant à l'époque²⁵⁸. Elle critiquait le « laissez-faire » de la législation de l'époque : « cette perspective a eu pour effet de subordonner l'eau à la propriété foncière, de bloquer l'intervention de l'État dans la gestion de l'eau et de favoriser les droits des entreprises plutôt que ceux du public »²⁵⁹. Elle proposait que l'État ait un meilleur contrôle sur l'utilisation de l'eau²⁶⁰. L'eau devait être considérée comme une chose commune hors commerce²⁶¹, sous le contrôle public. On avait même proposé de reconnaître le droit fondamental de tout citoyen à une eau saine, droit assuré par l'État²⁶². Ce rapport est resté lettre morte.

Cependant, le droit contemporain de l'eau a graduellement évolué suite à diverses modifications des dispositions sur la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E)²⁶³, qui ont octroyé au Ministère de l'Environnement des pouvoirs importants pour assurer la protection de l'environnement y inclut les ressources en eau. Ensuite, par l'adoption de nombreux règlements, plus tard par la réforme du *Code civil du Québec* en 1991²⁶⁴, enfin par l'adoption de diverses lois relatives à la protection de la faune²⁶⁵ et des écosystèmes²⁶⁶.

²⁵⁸ *Id.*, p. 31.

²⁵⁹ Rolland LEGENDRE, MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES, *Premier rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, points saillants*, Québec, Ministère des richesses naturelles, 1970, p. 6.

²⁶⁰ R. LEGENDRE, MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES, préc., note 257, introduction ii.

²⁶¹ *Id.*, p. 221.

²⁶² *Id.*, p. 259.

²⁶³ *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2. Loi adoptée en 1972.

²⁶⁴ *Code Civil du Québec*, L.Q., 1991, c. 64, ci-après le C.c.Q.

²⁶⁵ *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.R.Q., c. C-61.1.

²⁶⁶ *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, L.R.Q., c. E-12.01.

En somme, le droit de l'eau au Québec a évolué avec les idéologies et les intérêts dominants de chaque époque. Premièrement, en considérant la propriété comme un principe presque absolu, il a donné une grande marge de manœuvre aux propriétaires riverains sur l'eau; deuxièmement, en adoptant une politique de laissez-faire, il a permis la libre utilisation de la ressource pour les activités économiques; et troisièmement, en réagissant plutôt de manière réactive aux problèmes de pollution des ressources hydriques, il est venu pallier ces problèmes avec une réglementation plus stricte à ce sujet. La législation contemporaine de l'eau suit des nouvelles tendances où l'on dénote une implication plus marquée de l'État pour protéger les ressources en eau, et ce, tant en ce qui concerne la qualité que les quantités.

Section 2. Tendances législatives contemporaines

Au milieu des années 1980, la relance économique du Canada suite à la crise économique de 1982 commence à se dessiner tant au niveau fédéral que provincial. C'est aussi à cette époque que les négociations de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis (l'ALE) ont débuté. La question de l'exportation de l'eau était prévue²⁶⁷. Cette question commençait donc à soulever des débats tant au niveau national que provinciaux. Les divers paliers gouvernementaux devaient par conséquent se positionner sur les questions de la gestion de l'eau, de sa conservation et de son commerce.

Le gouvernement fédéral a tenu une vaste consultation sur l'avenir des ressources hydriques au Canada, suite à laquelle il a adopté la

²⁶⁷ P. H. PEARSE, F. BERTRAND, J. W. MACLAREN, préc., note 84.

Politique fédérale relative aux eaux en 1987, qui intègre une vision plutôt protectrice des ressources hydriques (2.1). Le gouvernement canadien interpelle alors les provinces afin de suivre cette même direction. Le Québec supporte cette tendance et favorise l'adoption de politiques et de cadres réglementaires protecteurs de l'environnement et de l'eau (2.2).

2.1. La tendance au Canada

Suite à la crise économique de 1982, l'eau était vue comme une ressource stratégique pour la relance économique du Canada. À cette époque on évaluait les réserves canadiennes d'eau douce à 25 % des ressources mondiales²⁶⁸.

En 1983, des pénuries en eau aux États-Unis se dessinaient et les économistes faisaient une projection des avantages que pourrait apporter l'exportation de l'eau vers les États-Unis pour l'économie canadienne²⁶⁹. Plusieurs projets de dérivation d'eau avaient été étudiés, provenant surtout de la Colombie-Britannique et de la région des Grands Lacs vers le sud-ouest des États-Unis²⁷⁰.

La qualité des cours d'eau canadiens devenait un sujet préoccupant pour le Canada. En effet, suite à une forte industrialisation depuis les années 1970 les problèmes environnementaux s'étaient accentués. Les modes de gestion plutôt réactifs à ces problèmes permettaient

²⁶⁸ Bruce W. WILKINSON, « Le secteur primaire au Canada : un tour d'horizon », dans John WHALLEY, (Coord), *Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, p. 129, à la page 132. La disponibilité en eau du Canada était surévaluée à l'époque, puisqu'elle était considérée à 25 % des ressources en eau de la planète, contrairement au 9 % identifié de nos jours par le Ministère de ressources naturelles Canada.

²⁶⁹ *Id.*, p. 130-132.

²⁷⁰ P. H. PEARSE, F. BERTRAND, J. W. MACLAREN, préc., note 84, p. 148-150.

surtout l'application de mesures palliatives sans qu'il y ait eu une véritable politique de gestion des ressources naturelles à long terme.

En 1984, le gouvernement fédéral organise une enquête publique sur les ressources en eau du Canada afin de prendre le pouls de la population et des différents acteurs concernés. La commission d'enquête était composée de Françoise Bertrand²⁷¹, de James W. McLaren²⁷² et de Peter H. Pearse²⁷³, ce dernier agissant comme président. Le mandat de cette commission était d'évaluer la pertinence d'élaborer une politique fédérale sur l'eau. Ainsi, la commission devait aborder les problèmes relatifs à la ressource au Canada, à sa disponibilité, aux besoins futurs et aux différentes instances concernées ainsi que l'état de connaissances scientifiques en la matière. Il fallait surtout faire ressortir les points de vue des citoyens canadiens sur la question²⁷⁴.

Le rapport de ce comité connu comme le rapport *Pearse*²⁷⁵ laissait transparaître la volonté de certains d'exporter de l'eau vers les États-

²⁷¹ « Diplômée en sociologie de l'Université de Montréal et détentrice d'une maîtrise en études environnementales de l'Université de York à Toronto, Françoise Bertrand possède plus de trente années d'expérience à la tête d'importantes organisations. » Voir FEDERATION DES CHAMBRES DE COMMERCE DU QUÉBEC, *Françoise Bertrand*, en ligne : <http://www.fccq.ca/pdf/general/Biographie_Francoise_Bertrand.pdf> (consulté le 30 mai 2011).

²⁷² Ingénieur ayant participé à quelques-uns des principaux projets canadiens portant sur l'eau potable, sa distribution et son assainissement. Il a été intégré à la société Lavalin et a été président de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada. P. H. PEARSE, F. BERTRAND, J. W. MACLAREN, préc., note 84, p. 225.

²⁷³ Professeur Emérite, Faculty of Forestry, University of British Columbia, Vancouver, B.C. Peter Pearse est spécialiste en gestion des ressources naturelles. Voir : SIMON FRASER UNIVERSITY, *Peter Pearse*, en ligne : <<http://www.sfu.ca/cs/science/waterPearse.htm>> (Consulté le 30 mai 2011).

²⁷⁴ P. H. PEARSE, F. BERTRAND, J. W. MACLAREN, préc., note 84, p. 3.

²⁷⁵ *Id.*, p. 3.

Unis²⁷⁶ et faisait état de neuf projets de dérivation et d'exportation d'eau à partir du Canada²⁷⁷.

L'exportation de l'eau faisait l'objet de débats au sein de la population. En effet, le transfert massif de l'eau devenait de moins en moins populaire et des experts avançaient que les États-Unis ne vivaient pas une véritable pénurie d'eau, mais au contraire, qu'il s'agissait plutôt d'une utilisation irrationnelle des ressources disponibles :

« 1. Bien qu'il ait été beaucoup question de pénurie d'eau dans certaines régions des États-Unis, le problème vient surtout du fait que son emploi à des fins agricoles a été fortement subventionné par le trésor de l'État. L'usage coûteux de l'eau, en agriculture, sera abandonné au fur et à mesure que le prix de cette ressource atteindra sa valeur marchande. 2. Si le prix de l'eau finissait par correspondre à sa valeur marchande, les importations en provenance du Canada ne seraient pas nécessaires. De plus, il ne serait pas économique, ni pour le Canada ni pour les États-Unis, de consentir des investissements massifs pour assurer l'adduction de l'eau canadienne aux États-Unis. »²⁷⁸

Tirailé entre les pressions des divers acteurs qui prétendaient aller de l'avant avec des projets d'exportation d'eau vers le sud et d'autres qui voulaient conserver et protéger les ressources hydriques, le gouvernement canadien décide d'adopter une position protectrice des

²⁷⁶ *Id.*

²⁷⁷ *Id.*, p. 149.

²⁷⁸ B. W. WILKINSON, préc., note 268, à la page 144.

ressources en eau dans la *Politique relative aux eaux* de 1987²⁷⁹, en vertu de laquelle il bannit les exportations d'eau vers l'étranger²⁸⁰.

Dans l'effervescence de l'époque, la législation fédérale relative à l'environnement et à l'eau s'est développée de façon importante, avec l'adoption de lois comme la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*²⁸¹, et la réforme de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*²⁸², la *Loi sur les pêches*²⁸³ et la *Loi sur la marine marchande du Canada*²⁸⁴. Ces lois sont venues régler un certain nombre d'usages de l'eau dans le cadre des compétences attribuées au gouvernement fédéral²⁸⁵. Cependant, il s'agit d'une réglementation

²⁷⁹ ENVIRONNEMENT CANADA, *La politique fédérale relative aux eaux*, Ottawa, 1987, en ligne: <http://www.ec.gc.ca/WATER/fr/info/pubs/fedpol/f_fedpol.pdf> (Consulté le 5 juillet 2008). Ci-après *La politique fédérale relative aux eaux*.

²⁸⁰ *Id.* La politique fédérale relative aux eaux a été inspirée des documents suivants : 1. L'énoncé de politique économique du gouvernement fédéral, divulgué en novembre 1984, qui expose la façon dont le gouvernement entend prendre l'initiative dans le domaine de la reprise économique au Canada; le rapport de septembre 1985 du Comité d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux; le rapport du groupe de travail national sur l'environnement et l'économie paru en septembre 1987; les politiques énoncées par divers organismes fédéraux.

²⁸¹ *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. (1985), c. C-16, 4e suppl. Cette première version de la loi a été sanctionnée le 28 juin 1988. Elle a été remplacée en 1999 par la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.C. 1999, c. 33.

²⁸² *Loi sur les ressources en eau du Canada*, L.R.C., 1985, c. C.11. La première version de cette loi a été promulguée en 1970 : *Loi sur les ressources en eau du Canada*, S.R.C. c. 5 (1suppl). Celle-ci a subi des modifications en 1985.

²⁸³ *Loi sur les pêches*, L.R.C., 1985, c. F-14. La première loi a été adoptée en 1970 (*Loi sur les pêcheries* S.R.C. c. F-14, modifiée postérieurement par la *Loi modifiant la loi sur les pêcheries*, S.R.C. c. 17 1^e suppl. Celle-ci a été abrogée par la *Loi sur les pêches* de 1985.

²⁸⁴ Cette loi a été adoptée en 1970 (*Loi sur la Marine marchande du Canada*, S.C. 1970, c. 9), modifiée en 1985 (*Loi sur la Marine Marchande*, L.R.C. 1985, c. S-9) et postérieurement abrogée par la *Loi de 2001 sur la Marine Marchande* L.C., 2001, c. 26.

²⁸⁵ L'application de la législation fédérale par rapport à l'eau est assurée par cinq ministères à savoir le *Ministères des Affaires indiennes et du Nord* qui régleme la pollution des eaux arctiques et confère le pouvoir d'établir et de gérer des installations hydroélectriques sur les terres fédérales; le *Ministère des Transports* qui s'occupe des activités concernant la Marine marchande du Canada; le *Ministère de l'Environnement* qui veille à l'application de la législation sur les ressources en eau du pays et à la protection de l'environnement; le *Ministère des Pêches* qui

plutôt timide, le gouvernement fédéral ne pouvant pas empiéter dans le champ de compétences des provinces.

Au début des années 1990, le gouvernement fédéral poursuit ses pourparlers avec les États-Unis et le Mexique afin de signer l'Accord de libre-échange nord-américain²⁸⁶. Le fantôme de l'exportation de l'eau est toujours présent dans le cadre de ces négociations, ce qui pousse la population et certains groupes environnementaux des trois pays²⁸⁷ à signaler que lors de la signature de l'ALENA en 1992, l'eau douce n'en avait pas été expressément exclue²⁸⁸. En réponse à ces

règle le secteur des pêches et des Océans et le *Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international* qui est responsable des eaux limitrophes internationales.

²⁸⁶ Les États-Unis ont signé un Accord de libre-échange avec le Mexique le 10 juin 1990. Par la suite, les trois pays commencent à prévoir une entente trilatérale pour aboutir à la signature de l'ALENA en décembre 1992. Finalement, en septembre 1993, des Accords complémentaires dans les domaines du travail et de l'environnement ont été signés avant l'entrée en vigueur de l'ALENA en 1994. FINA/NAFI, *Chronologie de l'ALENA*, en ligne: <<http://www.fina-nafi.org/fr/integ/chronologie.asp?langue=fr&menu=integ#accordNA>> (consulté le 5 juillet 2008).

²⁸⁷ Lors de la négociation de l'ALENA en 1991-1992, la société civile des trois pays s'est mobilisée craignant les effets néfastes de la concurrence commerciale sur l'environnement et le droit des travailleurs. Également, les craintes d'exportation d'eau vers les pays voisins se sont accrues considérablement. David JOHANSEN, *Les exportations d'eau et l'ALENA*, PRB 99-5F, Ottawa, Division du droit et du gouvernement, 8 mars 1999, en ligne, <<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/EB/prb995-f.htm>> (Consulté le 6 juillet 2010).

²⁸⁸ *Id.* Depuis, de nombreux débats ont eu lieu un peu partout au Canada, afin de discuter sur l'inclusion de l'eau douce dans cet Accord. Certains avancent que le commerce de l'eau est prévu dans l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* [ci- après GATT de 1994] et par conséquent, les règles de l'ALENA s'appliquent à l'eau douce. L'ALENA définit le terme « produits d'une Partie » comme les produits nationaux au sens du GATT, qui classe les produits dans son Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises. Ce système contient un numéro tarifaire pour l'eau : « 22.01 eaux, y compris les eaux minérales naturelles ou artificielles et les eaux gazéifiées, non additionnées de sucre ou d'autres édulcorants ni aromatisées; glace et neige. » Une note explicative indique que ce numéro couvre « l'eau naturelle ordinaire de tout genre autre que l'eau de mer, cette eau demeurant assujettie à ce numéro qu'elle soit ou non clarifiée ou purifiée ». Par ailleurs, la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain*, L.C. 1993, c. 44, semblerait permettre la possibilité de la commercialisation de l'eau en vrac. Ainsi, cette loi consacre à l'article 7 que l'eau à l'état naturel n'est pas visée par l'Accord, sauf celle disposée pour la

manifestations, les trois chefs d'États concernés déclarent conjointement que l'eau ne fait pas partie du Traité tant qu'elle n'est pas commercialisée et ne devient pas un produit²⁸⁹.

C'est dans ce contexte que la *Sun Belt Corporation* – une firme américaine – a intenté une action contre le gouvernement canadien puisqu'en 1986, le gouvernement de la Colombie-Britannique lui avait permis l'exportation de l'eau par navire-citerne. À cause de ce possible précédent, cette province a imposé en 1991 un moratoire sur toute exportation d'eau²⁹⁰.

D'ailleurs, d'autres provinces entrevoyaient aussi à l'époque la possibilité d'exporter leur eau, comme c'était le cas de Terre-Neuve et du Québec²⁹¹. Mais suite aux manifestations de la population²⁹², le gouvernement canadien a décidé de maintenir fermement son refus de prélever l'eau à grande échelle, surtout pour l'exportation. Le gouvernement fédéral invite alors, avec succès, les gouvernements des

commercialisation soit en bouteille ou en citerne. La question se pose à savoir, si le mot « citerne » pourrait inclure les camions ou les bateaux-citernes.

« Article 7 : (1) Il demeure entendu que ni la présente loi ni l'Accord, à l'exception de l'article 302 de celui-ci, ne s'appliquent aux eaux. (2) Au présent article, "eaux" s'entend des eaux de surface ou souterraines naturelles, à l'état liquide, gazeux ou solide, à l'exclusion de l'eau mise en emballage comme boisson ou en citerne. »

²⁸⁹ GOUVERNEMENT DU CANADA, CABINET DU PREMIER MINISTRE, Communiqué, *Le Premier ministre annonce des améliorations à l'ALÉNA; le Canada mettra bientôt en œuvre cet accord*, (décembre 1993). En vertu du Chapitre 11 de l'ALÉNA, aucun État ne doit pas porter obstacle au commerce et doit traiter les investissements étrangers des pays membres sans aucune discrimination par rapport aux nationaux. Ainsi, si l'eau à l'état naturel était commercialisée, elle serait désormais soumise aux dispositions de l'Accord.

²⁹⁰ D. JOHANSEN, préc., note 287.

²⁹¹ Frédéric LASSERRE, « L'Amérique a soif les États-Unis obligeront-ils Ottawa à céder l'eau du Canada? », dans Frédéric LASSERRE et Luc DESCROIX (dir.), *Eaux et Territoires*, St-Foy (Qc), Presses de l'Université du Québec, 2002, p. 369 à la page 397.

²⁹² D. JOHANSEN, préc., note 287.

provinces et des territoires à former un accord pancanadien à ce sujet²⁹³.

C'est dans cette mouvance protectrice des eaux canadiennes que le cadre réglementaire de l'eau a évolué au Québec, plus particulièrement, en ce qui concerne le sujet de l'exportation de l'eau en vrac. En effet, comme cette question faisait l'objet de grands débats à travers le Canada, le Québec décidera de tenir son propre débat sur la question en 1999.

2.2. Les tendances au Québec

Dans le cadre du contexte canadien expliqué ci-dessus, la population au Québec devient plus consciente de l'importance de prendre en main la gestion des ressources hydriques qui ont été si longtemps délaissées. En conséquence, le gouvernement du Québec amorce une transformation de sa législation dans le but d'assurer une gestion durable de l'eau. Celle-ci voit le jour vers la fin des années 1980 et se développe dans les années qui suivent. Ce modèle de gestion comporte essentiellement deux éléments : protéger les écosystèmes aquatiques et garantir l'accès à l'eau potable à tous, sans distinction, comme l'avait recommandé la Commission *Legendre*²⁹⁴ en 1970.

En ce qui concerne le premier élément, soit la conservation des écosystèmes aquatiques, de nouvelles normes visaient à encadrer les usages de l'eau afin de lutter contre les nombreuses causes de dégradation des eaux. En effet, il fallait alors renforcer le cadre

²⁹³ Cet effort fût également renforcé par une modification au Traité des eaux limitrophes internationales en 2001, qui empêche de prélever des eaux transfrontalières dans la mesure où il y a un impact sur le bassin. Voir, *Loi modifiant la Loi du Traité des eaux limitrophes*, L.C. 2001, c. 40, en ligne: <<http://www.canlii.org/ca/la/2001/c40/art1.html>> (Consulté le 5 juillet 2008).

²⁹⁴ R. LEGENDRE, MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES, préc., note 257.

normatif afin qu'il devienne plus sévère et son application plus contrôlée²⁹⁵.

Les programmes d'assainissement des eaux étaient également une priorité. Ceux-ci visaient à améliorer considérablement la qualité de l'eau de même qu'à conserver les quantités d'eau disponibles pour les divers usages²⁹⁶.

À cet égard, les modifications apportées en 1988 à la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E.)²⁹⁷ ont joué un rôle important, puisqu'elles sont venues renforcer les pouvoirs du gouvernement en ce qui concerne le contrôle de la qualité des eaux, encourager l'adoption de programmes d'assainissement et sanctionner les pollueurs. Cette évolution du cadre normatif visait, non seulement la protection de l'eau en tant que telle, mais aussi en tant que milieu aquatique faisant partie intégrante et fondamental de l'environnement, comme le souligne le règlement qui adopte la *politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* de 1987²⁹⁸.

Ainsi, la L.Q.E. autorise le gouvernement non pas seulement à adopter des normes relatives à la gestion de l'eau, mais également à prévoir des mécanismes de contrôle et de protection des milieux aquatiques. Plus particulièrement, la teneur des articles 20, 22 et 32

²⁹⁵ COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, préc., note 8, t.1, p. 49.

²⁹⁶ *Id.*

²⁹⁷ *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc., note 263; *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1988 c. 49.

²⁹⁸ *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, (2005) 468, G.O. II, 2180. Ce règlement a été adopté en 1987, modifié en 1991, remplacé en 1996 et 2005. Voir aussi : Suzanne COMTOIS et Bianca TURGEON, « Propos sur le régime juridique de l'eau au Québec », dans Catherine CHOQUETTE et Alain LÉTOURNEAU (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Édition MultiMondes, 2008, p. 99, à la page 105.

de cette loi, qui permettent au ministre de l'Environnement de régir de nombreuses activités liées à l'eau et d'exiger une évaluation préalable des projets pouvant porter atteinte à l'eau et aux écosystèmes. À cet égard, le gouvernement a la possibilité de demander la tenue d'audiences publiques sur ces projets²⁹⁹.

Outre la L.Q.E, d'autres lois ont été adoptées afin de conserver l'eau pour les écosystèmes. Ainsi, la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*³⁰⁰, qui a subi de grandes modifications à partir de 1988, vise la protection des plans d'eau en tant qu'habitat des poissons, et la *Loi sur les forêts*³⁰¹ prône la conservation des sols et de l'eau dans tout aménagement forestier.

Dans cette mouvance protectrice de la qualité des eaux et des écosystèmes, plusieurs règlements découlant de la L.Q.E. encadrent la question des rejets de polluants dans l'eau. C'est le cas du *Règlement sur les déchets biomédicaux*³⁰², adopté en 1992 et du *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel*³⁰³, adopté en 1993. Ces dispositions visent principalement à contrôler les rejets de polluants et à sanctionner les contrevenants dans le but de garantir la gestion durable des ressources en eau.

²⁹⁹ *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc., note 263. Voir aussi : COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, préc., note 8, t. 1, p. 122.

³⁰⁰ *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.R.Q., c. C-61.1. Adoptée en 1969. *Loi modifiant de nouveau la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune concernant les habitats fauniques*, L.Q. 1988, c. 24.

³⁰¹ *Loi sur les forêts*, L.R.Q., c. F-4.1. Loi adoptée en 1986. *Loi sur les forêts*, L.Q. 1986, c. 108.

³⁰² *Règlement sur les Déchets biomédicaux*, (1992) 583, G.O. II, 3312. Ce règlement encadre le traitement des déchets biomédicaux dans le but de protéger la qualité de l'eau. En effet, ces déchets peuvent porter atteinte aux écosystèmes.

³⁰³ *Règlement sur les Attestations d'assainissement en milieu industriel*, (1993) 601, G.O. II, 3377.

À ce sujet, la *Loi sur la qualité de l'environnement*³⁰⁴ a marqué un pas décisif en reconnaissant le droit des citoyens à un environnement de qualité³⁰⁵ et en créant un droit d'action susceptible d'être entamée par tout citoyen qui subit un préjudice³⁰⁶.

En ce qui concerne le deuxième élément du modèle de gestion durable de l'eau, soit celui de garantir l'accès à l'eau à toute la population, la réforme du Code civil en 1991 marque un pas déterminant dans ce sens. Ainsi, lors de cette révision, le Québec saisit l'opportunité pour confirmer le caractère commun de l'eau, limiter les droits des riverains et exercer un meilleur contrôle de la ressource au nom de l'intérêt public.

En ce qui concerne le statut juridique de l'eau, l'article 913 du *Code civil du Québec*³⁰⁷ a confirmé qu'elle est une chose commune, non appropriable³⁰⁸. Ainsi, étant une chose commune, elle est considérée hors commerce et ne peut faire l'objet de droits de propriété³⁰⁹. Ce

³⁰⁴ Préc., note 263.

³⁰⁵ *Id.*, la *Loi sur la qualité de l'environnement* définit le mot «*environnement*» comme suit: «*l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques.*» L'article 19.1 consacre le droit à un environnement sain.

³⁰⁶ L.Q.E. art. 19.2 et 19.3.

³⁰⁷ Voir aussi : *Jean-Claude Morin, c. Marc Morin*, [1998] R.J.Q. 23 (C.A.). Dans cette affaire, la Cour d'appel a reconnu l'eau en tant que bien commun, accessible à tous. Même si dans la jurisprudence on parle de bien commun, le sens qui est donné est celui du terme chose commune.

³⁰⁸ Jean-Louis GAZZANIGA, « Le droit de l'eau dans une perspective historique », dans Max FALQUE et M. MASSENET (Dir), *Droits de propriété, économie et environnement : Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, p. 41, à la page 43.

³⁰⁹ M. CANTIN-CUMYN, M. CUMYN et C. SKRINDA, préc., note 74, 409. Pour une application de la notion de chose commune à l'eau, voir l'affaire *Dupuis c. St-Jean* [1910], 38 C.S. 204, où la Cour supérieure a invalidé le droit exclusif concédé à un particulier par l'État de couper la glace de la rivière Gatineau et de la vendre. On a jugé que, bien que l'État soit propriétaire du lit et des rives d'une rivière navigable, il n'est pas propriétaire de l'eau : l'eau est une chose commune qui n'appartient à personne. La Cour d'appel a décidé dans *Morin c. Morin*, [1998] R.J.Q. 23 (C.A.), que

statut permet à l'État, au nom de la collectivité, d'en régir l'utilisation et la gestion.

Le statut des eaux souterraines faisait par contre l'objet de plusieurs débats. En effet, ces eaux ne font pas l'objet d'une disposition spécifique dans le *Code civil du Québec*. C'est la règle stipulant que la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous du sol (article 951 du C.c.Q.)³¹⁰ qui a traditionnellement été appliquée aux eaux souterraines. Ainsi, à l'instar de la France³¹¹, le Canada a avalisé depuis longtemps le principe du droit absolu du propriétaire du sol sur les eaux souterraines³¹². Avec le temps, les eaux souterraines ont pris une importance beaucoup plus grande pour l'intérêt commun, et ce, jusqu'à être considérées par certains, au même titre que les eaux de surface, c'est-à-dire, comme une chose commune³¹³.

Le *Code civil du Québec* prévoit cependant quelques exceptions à la règle générale de chose commune, principalement celle de l'eau en bouteille, comme l'indique le deuxième alinéa de l'article 913 C.c.Q. : « L'air et l'eau qui ne sont pas destinés à l'utilité publique sont toutefois susceptibles d'appropriation s'ils sont recueillis et mis en récipient. »³¹⁴

la notion de chose commune « s'applique sans égards au caractère de navigabilité ou de non-navigabilité du cours d'eau. »

³¹⁰ Cet article reprend en substance l'article 414 C.C.B.C.

³¹¹ Jean-Louis GAZZANIGA et Jean-Paul OURLIAC, *Le droit de l'eau*, Paris, Librairies techniques (LITEC), 1979, p. 46. Les eaux souterraines faisaient partie des eaux non domaniales susceptibles d'appropriation.

³¹² A. TREMBLAY et J.-L. BAUDOUIN, préc., note 242, à la page 119.

³¹³ M. CANTIN-CUMYN, M. CUMYN et C. SKRINDA, préc., note 74, 411.

³¹⁴ Commentaires du ministre de la Justice par rapport à l'article 913 du C.c.Q. : « Le premier alinéa de cet article s'inspire de l'ancien article 585 C.c.B.C. Le second alinéa est nouveau et crée une exception au principe du premier alinéa visant à couvrir des cas comme ceux de l'eau minérale ou de l'air comprimé. »

Cette exception obéissait à une nouvelle réalité qui avait déjà été négociée dans le cadre des traités commerciaux comme l'ALENA. Cependant, ce deuxième alinéa est très contesté par ceux qui prônent le statut de chose commune pour l'eau³¹⁵. En effet, cet alinéa permet la commercialisation de l'eau en bouteille, commerce qui a pris une grande ampleur au Québec surtout depuis le traité de libre-échange.

À l'époque, le commerce de l'eau en vrac devenait aussi un enjeu très controversé à travers le Canada. Face aux pressions du fédéral afin d'imposer un moratoire à ce sujet, le Québec adopte la *Loi visant la Préservation des ressources en eau* en 1999³¹⁶, laquelle interdit temporairement les exportations d'eau en vrac, et limite également l'exportation de l'eau en bouteille, et ce, pour des contenants de 20 litres ou moins. En réalité, les questions de la commercialisation de l'eau tant en bouteille qu'en vrac ne faisaient pas l'unanimité au Québec.

Par ailleurs, en ce qui concerne la gestion locale de l'eau, la législation contemporaine est venue réaffirmer le rôle de l'État québécois par rapport à sa gestion. Ainsi, elle a standardisé des normes par rapport à la disposition des rejets, l'assainissement de l'eau et le traitement de l'eau potable. Elle a aussi confirmé le pouvoir de surveillance du gouvernement québécois sur ces activités, même si elles ont été déléguées aux municipalités.

Ainsi, même si au niveau de la gestion locale de l'eau, les municipalités jouent un rôle très important elles sont assujetties aux

³¹⁵ Madeleine CANTIN-CUMYN, « Le régime juridique de l'eau, chose commune » dans C. CHOQUETTE et A. LÉTOURNEAU (dir.), préc., note 298, p. 67, à la page 69.

³¹⁶ *Loi visant la Préservation des ressources en eau*, L.R.Q. c. P-18.1. Cette loi a été remplacée par la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, L.R.Q. 2009, c. 21, laquelle a conservé la même disposition.

dispositions prévues au *Cadre de gestion relatif à la réalisation des projets municipaux du Programme d'assainissement des eaux*³¹⁷. De plus, les entreprises d'aqueduc et d'égout doivent se conformer en ce qui concerne la construction, l'installation d'équipement et leur fonctionnement, aux normes consacrées dans le *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout*³¹⁸.

Au début des années 90, la question de la privatisation des services d'eau commence à faire l'objet de débat³¹⁹. Plus particulièrement, la tentative de privatisation des services d'eau de la ville de Montréal a fait réagir la population. C'est en effet dans ce contexte que la Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau, « *Eau Secours!* » voit le jour en mars 1997³²⁰.

Une consultation publique est organisée en 1999 par le BAPE, portant sur la gestion de l'eau au Québec. Trois questions se trouvent au cœur de cette consultation : la question de l'exportation de l'eau, la question de la gestion publique ou privée des services d'eau et la question de l'exploitation de l'eau souterraine principalement à des fins commerciales. Celles-ci sont en réalité intimement liées à la symbolique de l'eau et supposent un débat encore plus fondamental, celui du statut juridique de la ressource.

³¹⁷ *Le cadre de gestion relatif à la réalisation des projets municipaux du Programme d'assainissement des eaux*, (1989) 37, G.O. II, 712.

³¹⁸ *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout*, R.R.Q. 1981 c. Q-2, r.7. Adopté en 1981, il a subi des modifications en 1997, 2001 et 2008.

³¹⁹ Léo-Paul LAUZON, François PATENAUE et Martin POIRIER, *La privatisation de l'eau au Québec. Deuxième partie : le cas de Montréal et du Québec*, Chaire d'études socio-économiques, UQAM, 1997, en ligne : http://www.cese.uqam.ca/pdf/rec_97_privatisation_eau.pdf, (consulté le 19 mars 2012).

³²⁰ Nicolas MILOT, « La gouvernance des cours d'eau au Québec : un état des lieux », dans C. CHOQUETTE et A. LÉTOURNEAU (dir.), préc., note 298, p. 183, à la page 195. Voir aussi : COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, préc., note 8, t. 1, p. 32.

En effet, les questions de l'exportation de l'eau et de la commercialisation des eaux souterraines, particulièrement pour en faire son commerce en bouteille, supposent l'appropriation de l'eau. Par conséquent, ces sujets remettent en question le statut de chose commune, non appropriable, attribué à l'eau, et impliquent un changement de statut pour la rendre un bien commercialisable soumis aux dispositions de l'ALENA.

En ce qui concerne la question de la gestion publique ou privée de la ressource, même si elle ne soulève pas expressément un débat sur le statut juridique de l'eau, cette question suppose un débat préalable portant sur la symbolique de l'eau. Ainsi, d'une part, pour les partisans de la privatisation des services d'eau, celle-ci devrait être considérée comme un bien économique, une ressource naturelle comme une autre de laquelle on devrait tirer un maximum de profit. D'autre part, pour les partisans de la gestion publique des services d'eau, elle est une chose commune tellement essentielle à la vie qu'elle ne devrait être gérée qu'au bénéfice de la communauté. Dans cette perspective, le secteur public serait mieux placé pour garantir l'accès à l'eau à tous sans distinction.

Suite à la consultation publique organisée par le BAPE, le rapport de la Commission a inspiré le contenu de la *Politique nationale de l'eau* et de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*³²¹. Par le biais de ces documents, l'État québécois confirme le caractère commun, hors commerce et non appropriable de l'eau.

³²¹ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, préc., note 316, art. 16. Dans ce sens, la nouvelle loi crée un Bureau des connaissances sur l'eau.

En somme, les tendances législatives contemporaines de l'eau démontrent une prise de conscience de la population et de l'État de l'importance de conserver et de protéger les ressources hydriques existantes dans la province, et ce, en ce qui concerne la qualité que les quantités. Nous prétendons déceler, dans les pages qui suivent, le processus par lequel cette nouvelle législation portant sur l'eau a été construite socialement, notamment en ce qui concerne le statut juridique de l'eau.

Conclusion du titre I

L'étude sur la gestion de l'eau au Québec nous fait comprendre les divers enjeux qui ont marqué l'évolution du cadre réglementaire de l'eau dans la province. Ainsi, l'eau a été, depuis les débuts de la colonisation, une ressource clé pour le peuplement et le développement de la société québécoise. Celle-ci est passée d'une société plutôt agraire à une société industrialisée, mais elle est toujours demeurée dépendante de l'abondance de ses ressources hydriques. L'eau, comme les autres ressources naturelles, a été longtemps considérée comme étant au service de la société, de l'industrie et de l'agriculture. Ce n'est que depuis les années 1980 que le Québec a pris conscience de l'importance de l'environnement et de l'eau comme milieu de vie et de prendre des mesures afin d'améliorer et de protéger la qualité de l'eau.

Les tendances législatives contemporaines de l'eau marquent une rupture avec l'ancien modèle de gestion, qui était plutôt sectoriel, à court terme et basé sur la doctrine du laissez-faire. Ces nouvelles tendances législatives impliquent des transformations importantes dans la gestion de l'eau. Tout d'abord, en considérant l'eau comme un milieu de vie, le Québec entreprend des modifications réglementaires visant la gestion durable des ressources hydriques. À cet égard, il mise sur la conservation et la protection des écosystèmes aquatiques, sur l'utilisation rationnelle de l'eau à des fins agricoles et industrielles, et sur l'accès à l'eau pour la satisfaction des besoins humains. Ensuite, l'État s'implique davantage sur la gestion de l'eau en renforçant les facultés de surveillance et de contrôle qu'il possède sur l'utilisation de la ressource.

Enfin, depuis l'adoption de la *Politique nationale de l'eau* et de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, le statut juridique de l'eau en tant que chose commune a été confirmé. Il reste à déceler le processus de sa construction sociale.

Titre II : La construction sociale du statut juridique de l'eau au Québec

Le gouvernement du Québec a cherché à se prévaloir d'une politique sur l'eau et, à ce sujet, il a organisé une consultation en 1999 sous l'égide du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)³²². Parmi les questions faisant l'objet de la consultation, trois sujets présentaient une importance particulière, à savoir : l'exportation massive d'eau douce, l'exploitation de l'eau souterraine principalement à des fins commerciales et la privatisation des services municipaux d'eau³²³. En effet, ces questions impliquaient un débat sous-jacent fondamental sur le statut juridique de l'eau. Suite au rapport de la Commission, le Québec a adopté la *Politique nationale de l'eau*³²⁴, qui a permis, entre autres, de confirmer le caractère commun de l'eau et de tracer des lignes directrices sur l'administration des ressources hydriques dans la province.

Notre analyse portera sur la construction sociale de cette politique³²⁵, plus particulièrement en ce qui concerne la confirmation du statut juridique de l'eau, en tant que chose commune, non appropriable et hors commerce (chapitre I). Nous étudierons également la mise en application de la *Politique nationale de l'eau*, ainsi que l'ajustement du cadre juridique de l'eau subséquent. En ce faisant, nous constaterons l'institutionnalisation du discours dominant dans le texte de la Politique de l'eau de même que dans le cadre réglementaire concernant les ressources en eau au Québec (chapitre II).

³²² COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, préc., note 8.

³²³ *Id.*, p. 142.

³²⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 9.

³²⁵ *Id.*

Chapitre I. Le processus de création des politiques sur l'eau au Québec

La consultation publique sur l'eau au Québec organisée en 1999 par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) s'est tenue alors que la question de l'exportation de l'eau était plus débattue que jamais à travers le Canada. En effet, cette question était un des piliers de cette consultation publique et a suscité un grand nombre d'interventions de la part des acteurs sociaux provenant de partout au Québec.

Cette consultation sur l'eau³²⁶ répondait au mandat du gouvernement québécois de l'époque, de consulter la population comme préalable à l'adoption d'une politique nationale de l'eau. Le mandat du ministre de l'Environnement et de la Faune précisait certaines attentes :

« [...] recevoir des commentaires écrits de la population et des groupes intéressés, tenir des séances publiques afin d'entendre les personnes intéressées, échanger avec elles et analyser les mémoires de toutes personnes soucieuses de faire valoir son point de vue sur la gestion de l'eau au Québec dans chacune des régions administratives du Québec. »³²⁷

L'organisation de cette consultation a été pensée suite à l'organisation par le gouvernement du Québec du Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, qui s'est tenu du 10 au 12 décembre 1997. En effet, de nombreux acteurs intéressés à la question de l'eau n'avaient pu participer à cet événement, que ce soit en raison du coût d'inscription

³²⁶ La commission d'enquête était composée comme suit : André Beauchamp, président, Gisèle Gallichan, commissaire, Camille Genest, commissaire.

³²⁷ COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, préc., note 8, t. Annexes, 5. Lettre de Paul Bégin, Ministre de l'environnement et de la faune Québec adressée à André Harvey, président du BAPE, (29 octobre 1998).

élevé ou du nombre de places limité. Cet événement a permis au gouvernement de comprendre le grand intérêt que cette question suscitait au sein de la population du Québec, population qui demandait un véritable exercice démocratique afin d'entendre le plus grand nombre d'acteurs sociaux intéressés à la question³²⁸.

Le ministre de l'Environnement et de la Faune a donc donné au BAPE le mandat d'entreprendre des audiences publiques sur des questions qui préoccupaient la population, comme l'exportation de l'eau, la privatisation de la gestion de l'eau et l'exploitation des eaux souterraines. La question du statut juridique de l'eau a fait l'objet de débats pendant ces audiences publiques et a été associée à des sujets comme le modèle de gestion de l'eau et l'exportation de la ressource.

En effet, les provinces possèdent des pouvoirs importants concernant la gestion des ressources en eau : elles peuvent légiférer sur le modèle de gestion de l'eau à adopter dans la province, les modalités d'utilisation, d'appropriation et de conservation de la ressource et plus particulièrement concernant son statut juridique.

Par conséquent, l'étude du déroulement de cette consultation publique sur l'eau nous permettra de comprendre la construction sociale tant de la *Politique nationale de l'eau* que de l'évolution récente du droit de l'eau dans cette province, notamment en ce qui a trait au statut juridique de l'eau.

Nous étudierons plus en détail les discours des acteurs ayant participé à cette consultation dans le but d'identifier la position que ceux-ci défendaient devant la commission.

³²⁸ *Id.*

Section 1. Les représentations des acteurs en présence au Québec

Dans le cadre de cette consultation, les mémoires présentés par les acteurs sociaux nous permettent d'identifier les discours de ceux-ci par rapport à divers sujets reliés à l'eau et de tirer des conclusions quant à leur position par rapport au statut juridique de l'eau.

À ce sujet, deux positions inconciliables sur la question du statut de l'eau ont fait l'objet des représentations des acteurs au Québec : l'eau comme bien économique, appropriable, qui peut faire l'objet d'exportation et de commerce; et l'eau comme chose commune, patrimoine collectif de Québécois qui doit être protégé par l'État et la société au bénéfice des générations futures.

Voyons maintenant quels acteurs prônaient laquelle de ces positions, de même que leurs intérêts et leurs attentes concernant cette ressource.

1.1. Les acteurs économiques

Lors des audiences publiques, les acteurs économiques soutenaient des approches différentes concernant la ressource en eau : certains acteurs économiques concevant l'eau comme une richesse, un bien économique appropriable, visaient à tirer des profits économiques importants de son exploitation et de sa commercialisation, soit en bouteille ou en vrac³²⁹. D'autres acteurs économiques, prônant cette même approche, même s'ils ne faisaient pas référence directement au

³²⁹ LUMINÉRO ENR., GILLES AUSSANT, *Mémoire sur la gestion de l'eau potable au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Joliette Lanaudière, 1999, Memo 35, p.3. Cette société propose d'exporter l'eau tant en bouteille qu'en vrac.

statut de l'eau, visaient la privatisation des services publics, et l'implantation des principes économiques à la gestion de l'eau, notamment le principe utilisateur-payeur³³⁰. En effet, ils s'attendaient à participer à la gestion de l'eau, et ainsi à tirer de profits économiques des services d'eau potable et d'assainissement. La symbolique de l'eau pour ces acteurs était donc équivalente, soit une ressource naturelle monnayable.

Par ailleurs, certains acteurs économiques, et plus particulièrement ceux qui profitent de l'abondance et du libre accès de la ressource pour des usages requérant une grande quantité d'eau, trouvaient que le statut de chose commune attribué à l'eau leur était plutôt bénéfique. En effet, l'abondance et la disponibilité de l'eau avantagent des entreprises comme celles de l'industrie des pâtes et papiers, qui ont besoin de grandes quantités d'eau pour produire³³¹. Donc, le statut de chose commune garantissant un libre accès à l'eau, devenait un facteur de compétitivité des entreprises dans le marché international. Voilà pourquoi ils appuyaient plutôt le statut de l'eau en tant que chose commune.

a. Bien économique

Les acteurs économiques qui considéraient l'eau comme un bien économique ou qui prônaient une approche économique des ressources en eau cherchaient en général à tirer profit de la ressource

³³⁰ L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC, *Mémoire sur la gestion de l'eau présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'Environnement*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 166, p. 20.

³³¹ L'ASSOCIATION DES INDUSTRIES FORESTIÈRES DU QUÉBEC, *Mémoire sur la gestion de l'eau dans les fabriques de pâtes et papiers du Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 123, p. i. Cette Association représente près de 97% de la production de pâtes et papiers du Québec.

elle-même ou des services reliés à celle-ci. Dans leurs discours, ils invoquent des arguments communs comme la rareté de l'eau, sa valorisation économique, son efficience optimale, l'importance d'en permettre l'appropriation et l'exportation, la privatisation des services qui y sont associés et la tarification de son utilisation, éléments qui répondent à une rationalité purement économique.

Parmi les acteurs économiques plus importants à vouloir faire de l'eau un bien économique devant être géré en tant que tel, nous retrouvons certains hommes d'affaires, les Chambres de commerce, l'Ordre des ingénieurs du Québec et certains agriculteurs.

À titre d'exemple, l'entreprise Luminéro ENR exprimait ouvertement dans son mémoire son intention d'exporter l'eau du Québec :

« Nous importons quantité de denrées alimentaires des autres Provinces et des autres Pays; pourquoi n'exporterions-nous pas notre eau embouteillée ou en vrac? Certaines psychoses se sont emparées de personnes à l'idée de sortir de l'eau du Pays ou de la Province, alors que façon générale, nous en avons une quantité incroyable et de très grande qualité [...]. Je suis même prêt à piloter ce dossier s'il le faut [...] Plusieurs Pays Arabes, pour prendre un exemple, n'ont pas d'eau. Mais, ils ont beaucoup de pétrole [...]. Eux ont du pétrole, pas d'eau [...]. Nous, nous avons de l'eau, pas de pétrole [...]. Alors, ça vous dit quoi? Ils pourraient s'en venir avec des bateaux pleins de pétrole et s'en retourner avec des bateaux pleins d'eau potable!!! Non???... »³³²

Le Groupe Jean Coutu était du même avis. D'ailleurs, Monsieur Coutu aurait même avancé, dans le cadre du Sommet sur l'économie et l'emploi tenu à Montréal en novembre 1996, la promotion d'une « idée folle », d'un « Rêve », soit celle de voir un jour le Québec comme

³³² LUMINÉRO ENR., G. AUSSANT, préc., note 329, p.3.

le plus grand exportateur d'eau douce au monde³³³. Il aurait organisé un groupe de travail d'une vingtaine de personnes intéressées par cette question, incluant des représentants du gouvernement du Québec³³⁴, dans le but d'étudier les possibilités d'un tel projet.

Dans son mémoire, l'Ordre des ingénieurs du Québec recommandait les exportations d'eau, mais suggérait de « [...] fixer des règles de prélèvement massif, en particulier sur le plan des paramètres écologiques, pour assurer le maintien des écosystèmes nécessaires aux activités humaines »³³⁵ et d'« [...] exiger des études d'impact pour tout prélèvement massif d'eau de surface [...] », ainsi que pour tout prélèvement massif d'eau souterraine³³⁶.

L'Association des embouteilleurs d'eau du Québec entrevoyait l'eau comme un bon produit à commercialiser³³⁷. Elle recommandait que le statut de l'eau souterraine soit confirmé en tant que bien appropriable, comme le Code civil le laisserait entendre à son article 951³³⁸. Elle soulignait l'importance du rôle de ses membres

³³³ Claudine MAGNY, « Eau potable à vendre? », *Radio Canada*, (décembre 2001), en ligne : <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/dossiers/eau/quebec.html> (consulté le 2 mars 2011).

« Septembre 1997: Conférence mondiale de l'eau, à Montréal. Des projets d'exportation massive d'eau potable du Québec vers des pays d'Afrique et du Moyen Orient sont abordés. L'homme d'affaires Jean Coutu participe à la rencontre. Selon lui, il est urgent que le Québec pense à faire fructifier cette richesse en la partageant. »

³³⁴ ALLARD, D., *Le défi de l'eau au Québec. Nécessité de la mise en place du Secrétariat québécois de l'eau (SecQuE)*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 164. p.2.

³³⁵ L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC, préc., note 330, p. 20.

³³⁶ *Id.*

³³⁷ ASSOCIATION DES EMBOUTEILLEURS D'EAU DU QUÉBEC, *Mémoire de l'Association des embouteilleurs d'eau du Québec consultation du bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour une politique québécoise de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 211.

³³⁸ C.c.Q., préc., note 264.

lors de catastrophes naturelles, qui approvisionnent les populations en eau potable de qualité, de même que leur rôle au niveau du développement économique des régions :

« L'AEEQ rappelle que les entreprises travaillant dans le domaine de l'eau embouteillée procurent, en emplois directs et indirects, du travail à au moins 5 000 Québécoises et Québécois, en plus de générer d'importantes retombées économiques. »³³⁹

Par conséquent, cette association demandait au gouvernement de conserver le *statu quo* en ce qui concerne la réglementation portant sur l'eau souterraine et son embouteillage qui à son avis était déjà assez stricte.

De plus, cette association se positionnait contre toute redevance qui pourrait nuire à l'industrie de l'eau en bouteille et à sa compétitivité, surtout face au marché national et international de l'eau en bouteille :

« l'AEEQ se prononce contre toute forme de redevance sur la ressource. Cette attitude est motivée par les préoccupations suivantes : - Par crainte que cette redevance ne soit pas exigée de façon équitable à tous les usagers de l'eau souterraine; - Par crainte que les argents prélevés dans le cadre d'une redevance ne soient pas affectés aux seules fins de la protection et de la conservation des eaux souterraines; - Par souci de compétitivité sur tous les marchés (national et international). »³⁴⁰

Par ailleurs, des agriculteurs regroupés dans la Fédération régionale de Saint-Hyacinthe proposaient, à la différence de l'Union des producteurs agricoles, que l'eau souterraine demeure une propriété privée. En effet, ils étaient d'avis que le *Code civil du Québec* conférerait

³³⁹ ASSOCIATION DES EMBOUTEILLEURS D'EAU DU QUÉBEC, préc., note 337, p. 9.

³⁴⁰ *Id.*, p. 12.

un statut de bien appropriable à l'eau souterraine, et ils voulaient le conserver :

« En vertu du Code civil du Québec, l'eau souterraine est un bien de propriété privée relié à la propriété immobilière. Tout propriétaire d'un fonds peut utiliser les eaux souterraines et en disposer comme bon lui semble sous réserve des limites posées par la loi et le droit commun. Le propriétaire d'un fonds peut également capter la quantité d'eau souterraine qu'il veut pourvu qu'il n'épuise pas l'aquifère au détriment des autres utilisateurs. Pour la Fédération, le statut juridique de l'eau doit demeurer de nature privée, mais doit être encadré par une réglementation provinciale. En ayant un encadrement provincial, nous assurons ainsi une protection uniforme qui répond à des besoins collectifs, ce qui n'enlève rien à la responsabilité de chaque individu de protéger les eaux souterraines et de surface. »³⁴¹

D'autres acteurs, provenant de l'industrie, invoquaient la rareté de l'eau dans le monde entier comme prémisse à la considération de celle-ci en tant que bien économique. Plus particulièrement, il s'agissait d'industries qui utilisent de l'eau dans des procédés de fabrication, comme agent de refroidissement et dans le fonctionnement des usines. La disponibilité d'eau en quantité et en qualité suffisantes serait pour elles une des considérations qui déterminerait le choix d'emplacement pour l'opération de celles-ci³⁴². À leur avis, on devait permettre son appropriation et sa gestion en tant que bien puisque ce serait la façon d'arriver à une gestion plus efficace de la ressource.

³⁴¹ FEDERATION DE L'UPA DE SAINT-HYACINTHE, *L'eau et l'agriculture, mémoire présenté à la commission sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 73, p. 7, en ligne, <<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/archives/eau/docdeposes/memoires/memo73.pdf>> (consulté le 18 février 2009).

³⁴² ENVIRONNEMENT CANADA, *L'utilisation de l'eau dans l'industrie Canadienne en 1991*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1995. Document déposé à la Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, SERV.6, p. 7.

Parmi ces acteurs on retrouvait le groupe S.M. international, un regroupement de firmes d'ingénieurs, qui proposait la reconnaissance de l'eau en tant que bien économique :

« L'eau reconnue comme un bien économique? C'est effectivement de cette façon que l'on devrait l'aborder dorénavant. [...] Ce phénomène de rareté de l'eau amène un changement face à cette ressource essentielle. L'eau a une valeur économique dans tous ses usages concurrents et devrait être reconnue comme un bien économique. De plus, gérer l'eau comme un bien économique est une voie importante pour réaliser une utilisation efficiente et équitable, et pour encourager la conservation et la protection des ressources en eau (Sommet de la terre, 1992). [...] Si l'on adhère à ce principe, la mise en place d'outils économiques doit être effectuée afin de facturer l'utilisateur de l'eau. [...] La mise en place de divers outils économiques visant le coût réel de l'utilisation est donc inévitable pour assurer ainsi une autonomie financière de la gestion de l'eau. »³⁴³

L'utilisation d'outils économiques afin de rendre la gestion de l'eau plus efficace était aussi appuyée par la Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain, qui proposait la tarification de l'utilisation de l'eau afin d'en éviter le gaspillage et d'en contrôler la consommation :

« Comment se fait-il que la pratique de mesurer et/ou de tarifier l'usage de l'eau ne soit pas plus répandue au Québec, ce qui entraîne une surconsommation et fait en sorte que l'eau, un bien public précieux, ne soit pratiquement pas défrayée par les utilisateurs? Dans les faits, les petits consommateurs payent pour les gros. »³⁴⁴

³⁴³ LE GROUPE S.M. INTERNATIONAL INC., *La gestion de l'eau et les marchés internationaux*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Sherbrooke, 1999, Memo 122, p. 26 et 27, en ligne : <<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/archives/eau/docdeposes/memoires/memo122.pdf>> (consulté le 4 octobre 2011).

³⁴⁴ CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN, *Mémoire à la commission Beauchamps du BAPE sur la gestion de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 304, p. 7.

L'Ordre des ingénieurs du Québec abondait dans le même sens en recommandant dans son mémoire de « [p]réconiser un usage rationnel de l'eau en adoptant les tarifications appropriées de l'eau potable » et d'« [i]nciter les municipalités à revoir les modes de tarification pour tenir compte de l'ensemble des coûts et du volume consommé »³⁴⁵.

Pareillement, l'association Réseau environnement, qui regroupe des entreprises, des industries et des professionnels qui œuvrent dans le domaine de l'environnement³⁴⁶, avançait qu'il était nécessaire de pousser les municipalités à adopter un système de tarification de l'eau pour tous les usages :

« Réseau environnement recommande que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole oblige les municipalités à recourir à un tarif relié au service d'eau. Le MAMM s'assurera également de la correspondance entre les coûts et les revenus. »³⁴⁷

En effet, l'application du principe utilisateur-payeur constituait un préalable à la privatisation de la gestion de l'eau ou, à tout le moins, à la concession de la gestion des services en eau en partenariat public/privé. Il fallait donc attribuer un prix à l'eau pour rendre sa gestion rentable. D'ailleurs, la Chambre de commerce de Montréal soulignait l'importance de permettre la participation du secteur privé dans la gestion de l'eau, ce qui encouragerait, à son avis, les firmes d'ingénieurs à développer un savoir-faire exportable à ce sujet :

³⁴⁵ L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC, préc., note 330, p. 20.

³⁴⁶ RÉSEAU ENVIRONNEMENT, *La gestion de l'eau au Québec. Chapitre sur l'exportation de l'expertise*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, MEMO 81-1, p.ii. Les quatre grands secteurs d'activités de ses membres sont : l'eau potable et les eaux usées, l'air et les changements climatiques, les sols et les eaux souterraines et les matières résiduelles.

³⁴⁷ RÉSEAU ENVIRONNEMENT, *La gestion de l'eau au Québec. Chapitre sur les réseaux, la gestion et le financement des services d'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, MEMO 81-4, p.16.

« La Chambre croit fermement que ni l'État ni les administrations publiques ne doivent tout faire par eux-mêmes. Selon le principe qui veut que l'on se concentre sur ses compétences principales et sa mission de base, les administrations publiques, comme c'est le cas partout au monde, devraient, au Québec, envisager des partenariats avec le secteur privé, tout en conservant l'essentiel de leurs responsabilités d'assurer que des services de qualité sont rendus aux citoyens, au meilleur coût possible. »³⁴⁸

Ce discours était également soutenu par l'Ordre des ingénieurs du Québec et par la firme d'ingénieurs SNC-Lavalin³⁴⁹, puisqu'une telle ouverture encouragerait non seulement le secteur privé québécois à développer des technologies liées à l'eau, mais lui permettrait également d'augmenter sa compétitivité en matière d'exportation des connaissances liées à la gestion de l'eau : « Le transfert de services du secteur public vers le secteur privé peut permettre à certaines compagnies privées de développer un savoir-faire exportable. »³⁵⁰

L'Ordre des ingénieurs du Québec soulignait l'incapacité des municipalités d'assumer la totalité des coûts reliés à la gestion de l'eau, laquelle serait plus efficace si on la déléguait au secteur privé:

« Il semble difficile actuellement d'obtenir une image complète et réaliste des immobilisations requises pour l'entretien des réseaux d'égouts et d'aqueduc. Les municipalités ne seraient pas en mesure de fournir toutes les données requises pour

³⁴⁸ CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN, préc., note 344, p. 4.

³⁴⁹ BRIAN MYLES, « L'eau et les immeubles intéressent aussi SNC-Lavalin », *Le Devoir*, (14 mars 1996). « Tout ce qui s'appelle privatisation nous intéresse » propos de la porte parole de SNC-Lavalin Mme Suzanne Lalande. Voir aussi : Léo-Paul LAUZON, François PATENAUDE, Martin POIRIER, *La privatisation de l'eau au Québec, Première partie : les expériences dans le monde*, Montréal, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, 1996. Document déposé lors de la Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, SERV41; L.-P. LAUZON, F. PATENAUDE, M. POIRIER, préc., note 319.

³⁵⁰ CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN, *Les Alliances secteur public-privé*, Montréal, Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain, 1995, p. 14.

obtenir une estimation des coûts probables. Sur la base de renseignements partiels, les dépenses pourraient être considérables. En outre, à ces coûts pourraient s'ajouter ceux qui sont nécessaires pour se conformer à une nouvelle réglementation sur l'eau potable. Dans le contexte des finances publiques, beaucoup s'interrogent sur la capacité des municipalités à assumer ce fardeau financier et sur l'efficacité de la gestion publique des services d'eau. Plusieurs intervenants préconisent l'intervention des entreprises privées pour investir dans les infrastructures et pour gérer les réseaux. La privatisation est souvent avancée comme moyen à privilégier en ces domaines. »³⁵¹

Enfin, l'association Réseau environnement³⁵² évoquait que la privatisation des services permettrait de développer l'expertise québécoise en technologies de gestion, traitement et assainissement des eaux afin de pouvoir concurrencer avec les multinationales de l'eau et participer dans des partenariats public-privé, modèle promu par les institutions de financement international³⁵³. Elle avançait que les entreprises québécoises avaient de l'expérience en construction et en design des infrastructures concernant l'eau potable et l'assainissement, mais pas dans la gestion de celles-ci. Afin que ses membres puissent exporter davantage que de la technologie, Réseau environnement s'attendait à ce que ses membres puissent développer une expertise de gestion de l'eau qui pourrait elle aussi être exportable³⁵⁴.

³⁵¹ L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC, préc., note 330, p. 14.

³⁵² RÉSEAU ENVIRONNEMENT, préc., note 346, p.ii.

³⁵³ *Id.*, p. 2.

³⁵⁴ *Id.*, p. 10; RÉSEAU ENVIRONNEMENT, préc., note 347, p. 3; Dans ce même sens on retrouvait des entreprises individuelles qui appuyaient les arguments des grands regroupements. Parmi celles-ci on retrouvait Aquatech. AQUATECH, *Mémoire d'Aquatech sur la gestion des services municipaux de l'eau au Québec, Vers un équilibre privé-public*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 260.

Bref, ces acteurs économiques fondaient leur argumentation tout d'abord sur la question de la rareté de l'eau dans le monde, ce qui justifiait de considérer cette ressource en tant que bien économique, appropriable et exportable, un bien qui serait mieux géré selon les règles du marché tout en cherchant l'efficacité de sa gestion. En effet, afin de la gérer plus efficacement, il fallait selon eux mettre de l'avant des principes comme celui de l'utilisateur-payeur, ce qui encouragerait la participation du secteur privé dans la gestion de l'eau.

L'eau, étant à leurs yeux un bien économique, on devait lui donner une valeur économique, donc un prix, pour couvrir les différents coûts liés à sa production, sa distribution et son assainissement, tout en permettant de faire des profits. C'est en effet, en considération de ces profits et du développement d'un savoir-faire exportable que les entreprises privées seraient alors intéressées à participer à la gestion de l'eau, soit par le biais de la privatisation ou par le biais de partenariats public/privé.

b. Chose commune

Les acteurs économiques n'étaient pas unanimes à accorder à l'eau un statut de bien économique. En fait, un nombre important de ces acteurs avait avantage à voir l'eau plutôt comme une chose commune et à profiter ainsi du libre accès à cette ressource.

Adoptant cette position, il y avait tout d'abord l'Union des producteurs agricoles (ci-après « UPA »)³⁵⁵, qui regroupe la plupart des

³⁵⁵ L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, *Mémoire sur la gestion de l'eau au Québec présenté au bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 310.

fédérations agricoles des diverses régions du Québec, qui était d'avis que l'eau de surface devait continuer à être considérée comme une *res communes*. Par contre, en ce qui concerne les eaux souterraines, les agriculteurs avaient depuis longtemps interprété l'article 951 du C.c.Q. comme donnant un droit de propriété sur les eaux souterraines au détenteur de la terre, mais ils se montraient ouverts à la possibilité que leur statut soit assimilé à celui de l'eau de surface. Ainsi, l'UPA appuyait le fait de considérer les eaux souterraines comme chose commune, pourvu que celles-ci continuent à être disponibles pour l'usage agricole³⁵⁶.

« [L]'eau est la ressource essentielle à toute forme de vie et l'agriculture en est entièrement dépendante. Les activités agricoles requièrent de fortes quantités d'eau, la plupart du temps extraites du sous-sol, pour l'irrigation, les piscicultures, le refroidissement et la conservation des aliments et l'abreuvement des animaux. La disponibilité et la qualité de l'eau sont donc des préoccupations majeures pour les agriculteurs. »³⁵⁷

Ils prônaient toutefois le *statu quo* en ce qui concernait la réglementation de l'utilisation de l'eau pour le secteur agricole. Ainsi, ils s'opposaient à ce que les captages d'eau souterraine destinée à des fins de production agricole soient soumis à un processus d'autorisation, à moins qu'il ne s'agisse de puits prélevant un volume supérieur à 50 000 m³ par année³⁵⁸ :

« La Fédération s'oppose à ce que les captages d'eau souterraine destinés à des fins de production agricole soient soumis à un processus d'autorisation, à moins qu'il ne s'agisse de projets

³⁵⁶ *Id.*, p. 8.

³⁵⁷ FÉDÉRATION DE L'UPA DU BAS-SAINT-LAURENT, *La gestion de l'eau au Québec, consultation publique*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 31, BAPE 1999, p. 6.

³⁵⁸ L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, préc., note 355, p. 8 et 9.

exigeant un volume supérieur à 50 000 m³ / année. Il serait préférable de parler de volume annuel et non d'un volume journalier. Certaines productions, dont la production maraîchère, demandent de grandes quantités d'eau tant au niveau de la production que pour la mise en marché du produit, mais sur une période très courte. Pour les productions dont le besoin en eau est ponctuel, une norme journalière viendrait mettre en péril leur exploitation alors que la ressource eau peut facilement se renouveler au cours des périodes d'inactivité. »³⁵⁹

De plus, l'UPA était d'avis que l'eau pour ce secteur devait continuer d'être gratuite. Plus précisément, elle demandait au gouvernement « d'exempter le secteur agricole de toute éventuelle taxe (droits ou redevances) pour le prélèvement d'eau souterraine nécessaire à la bonne marche des entreprises agricoles; »³⁶⁰.

L'UPA ne favorisait pas non plus l'adoption des principes comme celui de l'utilisateur-payeur ou de pollueur-payeur, puisque ceci rendrait l'agriculture québécoise excessivement chère par rapport aux compétiteurs américains. En conséquence, elle demandait au gouvernement « d'exempter le secteur agricole de toute éventuelle application du principe pollueur-payeur. Avant de le faire, il faudrait préalablement accorder au secteur les moyens de compléter son assainissement; »³⁶¹. Les agriculteurs favorisaient plutôt « une approche de sensibilisation, de formation et d'information. Nous encourageons les productrices et les producteurs à continuer leurs actions pour améliorer la qualité des eaux de surface. »³⁶²

De plus, l'UPA se positionnait contre l'exportation de l'eau puisqu'à son avis, elle bénéficiait uniquement aux compétiteurs étatsuniens et

³⁵⁹ FEDERATION DE L'UPA DE SAINT-HYACINTHE, préc., note 341, p.7.

³⁶⁰ L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, préc., note 355, p. 30.

³⁶¹ *Id.*

³⁶² FEDERATION DE L'UPA DE SAINT-HYACINTHE, préc., note 341, p. 14.

pouvait nuire aux usagers québécois. Ainsi, elle invoquait que l'eau douce devait plutôt profiter à son milieu³⁶³.

Anticipant de possibles conflits d'usages, l'UPA voulait que ses membres se voient accorder une priorité d'usage après la consommation humaine étant donné le caractère essentiel de l'agriculture dans la société : « (L'UPA) considère que les eaux souterraines doivent prioritairement servir à la consommation humaine non commerciale, puis à la production agricole et au maintien d'un écosystème aquatique ou du milieu humide; »³⁶⁴.

Dans le même sens que l'UPA et les fédérations d'agriculteurs, l'Association des industries forestières du Québec³⁶⁵, qui regroupe plusieurs entreprises productrices de pâtes et papiers, était intéressée à conserver le *statu quo* en ce qui concerne la réglementation concernant l'utilisation de l'eau douce au Québec. En effet, cette association avançait que pour que l'industrie papetière québécoise puisse continuer à être compétitive sur les marchés internationaux, il fallait continuer à garantir l'abondance, la disponibilité et l'accessibilité de l'eau au Québec pour ces usages³⁶⁶.

Conséquemment, l'industrie des pâtes et papiers était en faveur de la confirmation du statut de l'eau en tant que chose commune, statut qui garantissait son accessibilité. Cependant, cette industrie forestière ne partageait pas le discours visant à établir des redevances sur l'utilisation de l'eau :

³⁶³ L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, préc., note 355, p. 31.

³⁶⁴ *Id.*, p. 28.

³⁶⁵ L'ASSOCIATION DES INDUSTRIES FORESTIÈRES DU QUÉBEC, préc., note 331, p. i.

³⁶⁶ *Id.*, p. ii.

« L'eau étant une ressource collective, on pourrait être tenté d'imposer une taxe ou une redevance sur les prélèvements d'eau par l'industrie. L'AIFQ s'inscrit contre cette pratique. En effet, tous les Québécois consomment de l'eau. Pour une question d'équité, tout le monde devrait donc payer pour la ressource dont il bénéficie, incluant les municipalités, ce qui ne générerait finalement que des transferts de richesse via le gouvernement, mais aucun enrichissement collectif. D'autre part, si les papetières sont reconnues comme de grandes consommatrices d'eau, elles en retournent également la plus grande partie, traitée, à la rivière. La problématique de l'industrie papetière ne peut donc être associée à celle d'un prélèvement à des fins de vente d'un produit à base d'eau. L'imposition d'une redevance n'engendrerait aucun gain environnemental ou social. » ³⁶⁷

En soulignant son importance dans l'économie québécoise, surtout en région, l'association semblait être consciente de la pollution produite par cette industrie au Québec. Cependant, elle soulignait les efforts de ses membres par rapport à l'assainissement des eaux provenant de leurs rejets. D'ailleurs, elle avançait que la réglementation du moment prévoyait déjà des conditions et des autorisations pour entreprendre des activités près de cours d'eau, ainsi que des redevances pour les rejets de polluants³⁶⁸.

Le Centre patronal de l'environnement du Québec³⁶⁹, qui représente plusieurs industries au Québec, était également intéressé à conserver le caractère accessible de l'eau pour les usages économiques :

³⁶⁷ *Id.*, p. 20 et 21.

³⁶⁸ *Id.*, p. 20.

³⁶⁹ Michael CLOGHESY, LE CENTRE PATRONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, *Mémoire présenté au BAPE sur la Gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 311, p. 2, en ligne : <<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/archives/eau/docdeposes/memoires/memo311.pdf>> (consulté le 27 nov. 08). « Créé à l'instigation du Conseil du patronat du Québec (CPQ) en 1993, le Centre patronal de l'environnement du Québec (CPEQ) a pour mission de promouvoir les intérêts des entreprises membres en matière environnementale. »

« En vertu du principe que l'eau est un bien commun, le gouvernement ne devrait pas imposer une redevance aux usagers à moins d'offrir un service soit de purification pour la consommation ou de traitement des eaux usées. Là où des coûts sont applicables, il faut s'assurer que ceux-ci demeurent compétitifs. Cette position du Centre s'accorde avec le principe de responsabilisation des utilisateurs à nettoyer leurs eaux usées. »³⁷⁰

Il prônait également la conservation de la qualité de l'eau : « Le Centre et ses membres reconnaissent que la quantité et la qualité de l'eau au Québec offrent aux entreprises un avantage compétitif très important [...] »³⁷¹ et s'opposait à l'exportation massive de l'eau, car à son avis, ceci « [...] nuirait aux industries existantes et au transport maritime et par le fait même, à leur avantage compétitif. »³⁷².

Il proposait plutôt l'exportation d'hydroélectricité et de l'expertise québécoise en matière de gestion de l'eau. En effet, en ce qui concerne la gestion de l'eau, il ne pouvait être défavorable à l'intervention du privé, puisque plusieurs de ses membres souhaitaient devenir partenaires avec le secteur public afin de développer cette expertise de gestion qui pourrait être exportable :

« Le Centre n'est ni pour ni contre le concept de privatisation des systèmes municipaux de gestion de l'eau. Le seul principe qui devrait prévaloir dans ce contexte est de déterminer qui est en meilleure position d'offrir les services les plus efficaces et efficients, au moindre coût à court, moyen et long terme [...]. La

³⁷⁰ *Id.*, p. 4.

³⁷¹ *Id.*, p. 5. Ce Centre soulignait à cet égard les efforts faits par les industries: « Les secteurs industriels du Québec ont investi des montants très substantiels au niveau du traitement des eaux usées au cours des vingt dernières années et continuent d'apporter des améliorations en ce sens. » (Parmi les entreprises membres de ce centre on retrouve le Groupe Jean Coutu, General Motors, IBM, Impérial Tobacco, Merck, Parmalat, Provigo, SNC Lavalin inc., quelques firmes d'avocats et des associations telles l'association minière, de l'aluminium, de la construction et de l'industrie des plastiques pour ne nommer que celles-ci.)

³⁷² *Id.*, p. 4.

gestion actuelle, essentiellement publique et municipale, se heurte aux limites financières, fiscales et juridiques imposées par le gouvernement du Québec. Le secteur privé n'a pu, dans le cadre restrictif actuel, que très peu contribuer jusqu'ici à la solution de ces problèmes. »³⁷³

Bref, les acteurs économiques considérés comme de grands consommateurs d'eau s'attendaient à conserver le statut juridique de l'eau en tant que chose commune, et à conserver un *statu quo* en ce qui concerne le peu de réglementation concernant son utilisation. En effet, le principe du laissez-faire impliquant très peu d'intervention de l'État était favorable à leurs intérêts et permettait du même coup, une meilleure compétitivité des entreprises.

Jusqu'ici on a pu distinguer les différentes positions des acteurs économiques par rapport à l'eau. Nous étudierons par la suite la position des acteurs politiques concernant les divers enjeux soulevés dans la consultation du BAPE.

1.2. Les acteurs politiques

Le discours sur le statut de l'eau était également divisé parmi les acteurs politiques. Ainsi, pendant que certains prônaient la reconnaissance de l'eau comme bien économique pouvant servir de moteur au développement économique et régional du Québec, d'autres défendaient le statut de l'eau en tant que chose commune et refusaient sa commercialisation.

³⁷³ *Id.*

a. Bien économique

Parmi les acteurs politiques qui soutenaient l'approche économique de l'eau ainsi que les projets de privatisation et d'exploitation de cette ressource, on retrouvait tout d'abord le parti de l'Action démocratique du Québec (ADQ)³⁷⁴. À cette époque, ce parti politique exprimait ouvertement à quel point il pourrait être avantageux de tirer profit de l'or bleu dont les Québécois disposent pour réduire le déficit de la province³⁷⁵. Sans se positionner ouvertement et clairement pour l'exportation de l'eau, il avançait :

« [T]out projet d'exportation d'eau, ainsi que tout autre projet d'exploitation d'eau de surface ou souterraine, comme les projets d'embouteillage, devront suivre des règles très claires concernant les études d'impact préalables. Ces études devront entre autres garantir que la ressource sera toujours renouvelable. »³⁷⁶

Dans son discours tenu devant la commission, l'ADQ soulignait l'importance pour les municipalités de charger un prix à l'eau pour couvrir les différents coûts reliés à sa distribution et à l'assainissement, d'une part, et l'importance de promouvoir la privatisation de la gestion de l'eau, d'autre part :

³⁷⁴ Ce parti défend principalement les principes du libre marché et vise à protéger les intérêts économiques du Québec. De plus, une grande partie de ses membres provient du milieu des affaires. PAUL DANIEL MULLER, *Les valeurs de l'ADQ*, allocation, Action démocratique du Québec, 2009, en ligne : <http://www.adq.qc.ca/fileadmin/General/Conseil_g%C3%A9n%C3%A9ral_du_30-31_mai_2009/Les_valeurs_de_l_ADQ_PDM_31mai2009.pdf> (consulté le 11 mars 2010).

³⁷⁵ ACTION DÉMOCRATIQUE DU QUÉBEC (ADQ), *La gestion de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 240, p. 7 et 8.

³⁷⁶ *Id.*, p. 9.

« À l'heure où la privatisation ou la gestion déléguée des services de l'eau a maintenant dépassé les frontières de l'Europe, il est primordial d'amener la réflexion ici. Pour ce faire, la mise en lumière du véritable coût de l'eau doit d'abord être déterminée afin d'établir une base réelle d'étude. »³⁷⁷

Les acteurs du Nord du Québec semblaient également intéressés par l'exploitation commerciale de l'eau. Ainsi, le Conseil régional de développement de la Baie James, instance de concertation et de planification composée d'élus municipaux et des *leaders* politiques, économiques et sociaux du territoire³⁷⁸, qui a pour mission de promouvoir et soutenir le développement économique de la Baie James, semblait ouvert aux propositions de commercialisation de la ressource et de la gérer en tant que bien économique³⁷⁹.

Ceci n'était pas surprenant, surtout lorsqu'on considère que les plus importants projets de dérivation des eaux en vrac visaient les eaux de la Baie James³⁸⁰. Les acteurs politiques de cette région semblaient à l'aise avec la possibilité de faire de l'eau l'or bleu du XXI^e siècle. En effet, la commercialisation de l'eau, tant en bouteille qu'en vrac, était comprise dans la région comme une source importante de revenus qui

³⁷⁷ *Id.*, p. 8.

³⁷⁸ Aujourd'hui la Conférence régionale des élus de la Baie-James.

³⁷⁹ CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA BAIE-JAMES, *La gestion de l'eau sur le territoire de la Baie-James*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 65, p. 5.

³⁸⁰ CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ABITIBI TÉMISCAMINGUE, COMITÉ PERMANENT D'AMOS POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, ANNE BOUCHARD, *Plate-forme sur l'eau potable en Abitibi-Témiscamingue*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 67, p. 8.

« Dans les années 1970, la Commission Kierans, formée par le gouvernement de Robert Bourassa a étudié la possibilité de détourner les eaux du bassin de la Baie-James vers les Grands Lacs en passant par la rivière Harricana. Même si ce projet a avorté parce que nos voisins américains n'étaient pas prêts à payer la juste valeur de l'eau, d'autres projets similaires pourraient un jour apparaître à mesure que l'eau deviendra une rareté pour certains états américains. »

ferait en sorte de compenser les inconvénients dus au faible taux de population et au maigre développement économique³⁸¹.

« De façon globale, une exportation massive de l'eau de la Baie James vers les Grands Lacs risque d'avoir une incidence directe sur les écosystèmes de l'ensemble du territoire régional. [...] une redevance à l'exportation de cette ressource naturelle pourrait être appliquée, et ce, afin de permettre à la région de développer des avantages concurrentiels qui compenseront pour les inconvénients qui lui cause entre autres, son faible taux de population. »³⁸²

Dans le même sens, la Table des Préfets des MRC de la Côte-Nord manifestait que « [l]e nombre élevé de cours d'eau et de lacs laisse entrevoir des projets de prélèvement de l'eau à des fins de commercialisation et d'exportation ³⁸³». Ainsi, à son avis, l'eau devrait être considérée comme n'importe quelle « ressource naturelle publique, au même titre que les terres, les forêts, les mines, la faune, l'énergie. ³⁸⁴» Cependant, une telle commercialisation ne devrait pas nuire aux autres activités socio-économiques de l'eau comme l'hydroélectricité :

« Dans le cas des rivières et des lacs, la table des préfets considère que le prélèvement de l'eau à des fins de commercialisation et d'exportation devra être pratiqué de façon à ne pas nuire à la ressource faunique, hydroélectrique, touristique et à toutes autres activités socio-économiques utilisatrices d'eau; »³⁸⁵

³⁸¹ CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA BAIE-JAMES, préc., note 379, 6.

³⁸² *Id.*

³⁸³ TABLE DES PRÉFETS DES MRC DE LA CÔTE NORD, *Mémoire présenté à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 127, p 11.

³⁸⁴ *Id.*

³⁸⁵ *Id.*, p. 12.

La Table des Préfets des MRC de la Côte-Nord avançait également qu'une telle commercialisation de l'eau devait toutefois être assujettie à des redevances qui bénéficieraient aux municipalités. De plus, il devrait revenir à ces dernières d'accepter ou de refuser tout projet d'exportation de l'eau, tant en bouteille qu'en vrac³⁸⁶: « La table des préfets considère que la responsabilité de faire des choix relativement à l'exploitation de l'eau souterraine à des fins de commercialisation et d'exportation appartient à chaque municipalité. »³⁸⁷.

Il était clair qu'une grande partie des acteurs politiques et économiques de cette région nord-côtière était favorable à l'exploitation commerciale de cette grande richesse du Nord, considérant surtout que celle-ci ne possède pas un développement économique aussi important que les autres régions du Québec³⁸⁸.

b. Chose commune

Par ailleurs, de nombreux acteurs politiques qui ont participé à la consultation sur l'eau organisée par le BAPE prônaient plutôt la confirmation du statut de l'eau en tant que chose commune. Parmi ceux-ci, on retrouvait des municipalités, l'Union des municipalités du Québec et de nombreux Conseils régionaux de l'environnement.

En ce qui concerne le secteur municipal, l'Union des municipalités du Québec (ci-après « UMQ ») et la Fédération québécoise des municipalités (ci-après « FQM ») ont joué un rôle important dans la

³⁸⁶ *Id.*, p. 5-10.

³⁸⁷ *Id.*, p. 10.

³⁸⁸ Contre cette position on retrouvait le Comité ZIP Côte Nord du Golfe. COMITÉ ZIP CÔTE NORD DU GOLFE, *Le problème de la gestion des services d'eau de consommation et d'eaux usées à l'intérieur des municipalités de la Basse-Côte-Nord*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 130.

consultation du BAPE. L'UMQ est un des plus importants regroupements dans le milieu municipal au Québec. Elle réunit plusieurs municipalités qui représentent la plus grande partie de la population québécoise³⁸⁹. La Fédération québécoise des municipalités, quant à elle, représente un grand nombre de municipalités locales et régionales de comté³⁹⁰.

L'intérêt des municipalités sur cette question découle directement de la mission qui leur a été déléguée par la loi de fournir une eau potable en quantité et en qualité suffisante aux citoyens et aux entreprises³⁹¹. L'eau est donc une préoccupation fondamentale au sein des municipalités.

Tant l'UMQ que la FQM prônent le statut de chose commune pour les eaux souterraines et de surface. Ainsi, l'UMQ affirmait ce qui suit dans le cadre de la consultation publique : « L'UMQ appuie le principe de l'eau comme ressource collective ou bien commun, qu'elle soit souterraine ou de surface. »³⁹². La FQM, pour sa part, soutenait ce qui suit :

³⁸⁹ L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Mémoire présenté à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 298, p. 1. Parmi ses membres on retrouve 237 municipalités locales, 22 municipalités régionales de Comté, deux communautés urbaines et une régie intermunicipale. Ces membres représentaient près de cinq millions de citoyens. Elle compte environ 80 ans d'existence.

³⁹⁰ LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, *Mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans le cadre de la consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 293, p. 7-9. Cette fédération regroupe environ 1055 municipalités locales et 90 municipalités régionales.

³⁹¹ *Lois sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, arts. 423 et 429.

³⁹² L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, préc., note 389, p. 27.

« [...] nous sommes d'avis que le statut juridique actuel de l'eau autant de surface que souterraine est nettement suffisant et qu'il doit être privilégié. [...] le statut juridique actuel de l'eau souterraine est le même que celui pour l'eau de surface. Le Code civil du Québec leur confère en effet à tous les deux un statut de res communes, c'est-à-dire de bien commun. »³⁹³

Plusieurs municipalités se sont prononcées individuellement dans ce sens, comme la Municipalité régionale de comté de Rouyn-Noranda³⁹⁴, la ville d'Amos³⁹⁵, la ville de Sherbrooke³⁹⁶, la ville de Québec³⁹⁷, mais aussi le Regroupement national de Conseils régionaux de l'environnement³⁹⁸.

En ce qui concerne la gestion de l'eau municipale, l'UMQ ne privilégiait pas les politiques visant à implanter des compteurs d'eau, même s'ils dénonçaient le manque de financement des municipalités

³⁹³ LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, préc., note 390, p. 13. En ce qui concerne le statut de l'eau, cette fédération se base sur les avis formulés par des juristes tel Me Robert Daigneault et Me Lorne Girous, ainsi que des juristes du Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE).

³⁹⁴ MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE ROUYN-NORANDA, *La gestion de l'eau dans la MRC de Rouyn-Noranda*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 45, p. 11.

³⁹⁵ VILLE D'AMOS, *La gestion de l'eau et la ville d'Amos. Mémoire présenté au Bureau d'audience publique sur l'environnement*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, Amos, BAPE, 1999, Memo 46.

³⁹⁶ VILLE DE SHERBROOKE, *Mémoire de la ville de Sherbrooke sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, Sherbrooke, BAPE, 1999, Memo 91, p. 7.

³⁹⁷ VILLE DE QUÉBEC, *L'eau, une richesse et une ressource qui commandent le respect*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, Québec, BAPE, 1999, Memo 196, p. 14.

³⁹⁸ REGROUPEMENT NATIONAL DE CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT, *Mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 343, p. 6. Ce regroupement agit à titre de porte-parole des orientations communes des régions, assume un rôle de concertation, d'animation et d'information et offre soutien aux Conseils régionaux de l'environnement (CRE).

pour investir dans les infrastructures reliées à l'eau potable³⁹⁹. Néanmoins, certaines municipalités comptaient installer des compteurs d'eau à l'endroit des grands consommateurs comme les commerces et les industries :⁴⁰⁰

La FQM tenait à encourager la gestion publique de l'eau :

« Nous tenons par ailleurs à souligner l'importance de maintenir la gestion publique soit directement par les administrations publiques ou par la sous-traitance des services d'eau. À cet égard, nous sommes heureux de constater que le premier ministre du Québec ait lui-même réaffirmé, lors du Symposium sur l'eau, la confiance du gouvernement dans la gestion publique des services d'eau. »⁴⁰¹

L'UMQ, pour sa part, n'était pas complètement fermée à l'idée de faire des partenariats avec le secteur privé pour les services d'aqueduc et d'assainissement, considérant en particulier la possibilité de créer des sociétés d'économie mixte. Cependant, elle avançait très prudemment l'importance d'étudier la viabilité de ces projets pour qu'ils ne deviennent pas une socialisation des coûts et une privatisation des profits⁴⁰². En effet, l'UMQ s'attendait à obtenir une marge de manœuvre pour les municipalités concernant le choix à faire à ce sujet⁴⁰³.

³⁹⁹ *Id.*, p. 3. Selon leur document, environ 9 milliards de dollars étaient nécessaires pour remettre à niveau les infrastructures québécoises d'aqueduc et d'égouts de tout le Québec excluant la ville de Montréal, sur une période de 15 ans.

⁴⁰⁰ VILLE DE QUÉBEC, préc., note 397, p. 16.

⁴⁰¹ LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, préc., note 390, p. 14.

⁴⁰² L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, préc., note 389, p. 18; Jean THERRIEN, *La gestion privée-publique des infrastructures et des services d'eau, Les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, GENE116.33.

⁴⁰³ L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, préc., note 389, p. 18.

Par ailleurs, les Conseils régionaux de l'environnement, organismes autonomes à but non lucratif, regroupant un bon nombre d'acteurs régionaux provenant des secteurs économique, politique, social et environnemental⁴⁰⁴, ont également participé à la consultation du BAPE. Ces Conseils ont pour mandat de contribuer au développement régional tout en préservant l'environnement.

La plupart des conseils régionaux de l'environnement du Québec sont intervenus en faveur de reconnaître l'eau comme une ressource collective,⁴⁰⁵ et ce, tant pour les eaux de surface que pour les eaux souterraines⁴⁰⁶. Ils recommandaient aussi de miser sur la préservation des écosystèmes et la protection de la qualité de l'eau. De plus, certains conseils régionaux demandaient plus de contrôle quant

⁴⁰⁴ REGROUPEMENT NATIONAL DES CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT, *Les conseils régionaux de l'environnement (CRE)*, en ligne : <<http://www.rncreq.org/cre.php>> (consulté le 16 juin 2010).

⁴⁰⁵ LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT CHAUDIÈRE-APPALACHES, *Mémoire sur la gestion intégrée de l'eau au Québec présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Lévis, 1999, Memo 22, p. 18. Ce Conseil propose d'« octroyer un statut juridique à l'eau comme ressource collective ». Voir aussi CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU BAS-SAINT-LAURENT, *Mémoire présenté à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Rimouski, 1999, Memo 39, p. 7, 8; LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE LANAUDIÈRE, *Mémoire sur la gestion de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 208.

⁴⁰⁶ CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'OUTAOUAIS, *Mémoire présenté à la consultation publique sur l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 58, p. 25 « Nous recommandons, en conformité avec notre recommandation 1, que toutes lois du Québec soient amendées afin d'attribuer à l'eau le statut de « bien collectif »; LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ESTRIE, *La gestion intégrée de l'eau au Québec, Mémoire*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 104, p. 6. « Modifier la loi sur la propriété privée de l'eau vers une loi de droit commun, c'est-à-dire de considérer l'eau comme un bien public. »; CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT RÉGION DE QUÉBEC, *La Politique de l'eau du gouvernement du Québec : pour une meilleure gestion de la ressource*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 168, p. 16.

à l'utilisation de la ressource, comme le Conseil régional de l'environnement Chaudière-Appalaches⁴⁰⁷ :

« [A]ctuellement, seul le captage des eaux souterraines destinées à l'alimentation d'un réseau de distribution d'eau potable ou à l'embouteillage pour fins de commercialisation est soumis à une autorisation émise par le ministère de l'Environnement en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). Les autres captages majeurs, tels les piscicultures, les productions maraîchères ou l'exploitation de golfs ne sont soumis à aucun mécanisme de contrôle. Les forts débits de pompage qui découlent de ces usages et l'insuffisance de nos connaissances sur l'impact de telles utilisations sur le réseau hydrologique militent en faveur de l'imposition de restrictions. »⁴⁰⁸

En ce qui concerne la gestion municipale de l'eau, la plupart de ces Conseils⁴⁰⁹ prônaient « que la propriété et la gestion des aqueducs municipaux restent du domaine public »⁴¹⁰ et, dans ce sens le Regroupement national de conseils régionaux de l'environnement s'exprimait comme suit : « Le regroupement s'oppose catégoriquement à toute privatisation des infrastructures de distribution et de traitement de l'eau ainsi qu'à toute privatisation de la gestion de ces infrastructures et des services inhérents. »⁴¹¹

⁴⁰⁷ LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT CHAUDIÈRE-APPALACHES, préc., note 405.

⁴⁰⁸ *Id.*, p. 5 et 6.

⁴⁰⁹ LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE LANAUDIÈRE, préc., note 405; LE CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ABITIBI-TEMISCAMINGUE, « *l'ABITIBI-TEMISCAMINGUE, À la tête des eaux, Mémoire présenté aux Audiences publiques du BAPE, "la gestion de l'eau au Québec"* », Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 51; LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'OUTAOUAIS, préc., note 406, p. 29.

⁴¹⁰ LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'OUTAOUAIS, préc., note 406, p. 29; LE CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ABITIBI-TEMISCAMINGUE, préc., note 409. « [...] seules les institutions de l'État peuvent faire la gestion de l'eau. La région est par exemple contre tout projet de privatisation des réseaux d'aqueduc et d'égout » p. 4.

⁴¹¹ REGROUPEMENT NATIONAL DE CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT, préc., note 398, p. 18.

Divers conseils exerçaient également de la pression politique afin que des redevances⁴¹² et un système de tarification de l'eau soient mis en place : « dans le but de développer une relation responsable avec l'eau, qu'un système de tarification soit mis sur pied intégrant le principe fondamental de l'équité qui assurerait au citoyen ses besoins de base ». ⁴¹³

Cependant, la plupart d'entre eux excluait la tarification pour les résidences⁴¹⁴, comme le Conseil régional de l'environnement du Saguenay-Lac-Saint-Jean l'exprimait dans son mémoire : « Ne pas installer des compteurs d'eau dans les résidences du Saguenay-Lac-Saint-Jean, car les coûts sont élevés et l'objectif de réduire la consommation n'est pas démontré »⁴¹⁵. Il était toutefois en faveur de l'installation de compteurs d'eau pour les utilisateurs industriels et commerciaux : « Que l'installation de compteur d'eau et la tarification de l'utilisation de l'eau dans les entreprises et les industries soient obligatoires! » ⁴¹⁶

⁴¹² LE CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ABITIBI-TEMISCAMINGUE, préc., note 409. La plupart des conseils régionaux de l'environnement considéraient la possibilité d'imposer des redevances aux grands utilisateurs d'eau, afin de réhabiliter des milieux aquatiques détériorés.

⁴¹³ CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'OUTAOUAIS, préc., note 406, p. 31.

⁴¹⁴ CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE MONTRÉAL, *Mémoire sur la gestion de l'eau à Montréal et au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 272. Cependant, la position des municipalités, faisant partie du Conseil régional de l'environnement région de Québec, n'était pas unanime par rapport à la question relative à la tarification pour le secteur résidentiel. CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT RÉGION DE QUÉBEC, préc., note 406, p. 37.

⁴¹⁵ LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN, *Mémoire présenté au Bureau des audiences publiques en environnement dans le cadre de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 158, p.29.

⁴¹⁶ *Id.*

C'est d'ailleurs ce que recommandait le Regroupement national de conseils régionaux de l'environnement :

« Le RNCREQ RECOMMANDE : -de ne pas généraliser l'installation de compteurs d'eau au Québec étant donné leur coût élevé, leur peu d'efficacité à réduire la consommation d'eau résidentielle et parce que le principe du consommateur-payeur pour cette ressource n'apparaît pas équitable. -de mettre sur pied une politique claire concernant l'installation de compteurs d'eau dans les commerces et industries et de l'appliquer de façon rigoureuse. » ⁴¹⁷

Enfin, afin de gérer l'eau en tant que ressource collective, commune à tous, les conseils régionaux de l'environnement prônaient sa protection et sa gestion durable. Ils se positionnaient en outre contre l'exportation de l'eau :

« Les grands projets de détournement de cours d'eau pour l'exportation, comme celui du Grand Canal, sont à bannir des conversations de même que les projets d'exportation d'eau en vrac. Ils feraient en sorte que l'eau soit applicable à l'accord de l'ALENA, c'est-à-dire qu'elle deviendrait un bien commercial libre d'échange en vertu de l'accord. » ⁴¹⁸

c. Bien national

En ce qui concerne les partis politiques, le Parti Québécois, qui était au pouvoir à l'époque de la consultation publique sur l'eau, soutenait un discours contradictoire par rapport à l'eau et plus particulièrement en ce qui concerne son statut juridique. Ainsi, même s'il déclare d'une

⁴¹⁷ REGROUPEMENT NATIONAL DE CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT, préc., note 398, p. 18.

⁴¹⁸ LE CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ABITIBI-TEMISCAMINGUE, préc., note 409, p. 6 et 7; Voir aussi : CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE LA MONTÉRÉGIE, *Mémoire sur la gestion de l'eau en Montérégie*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Saint-Jean-sur-Richelieu, 1999, Memo 109, p. vii; LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN, préc., note 415, p. 28. Ces conseils se positionnaient dans le même sens : contre l'exportation de l'eau en vrac afin d'éviter un précédent en vertu de l'ALENA.

part, être favorable à la reconnaissance de l'eau en tant que bien commun, il déclare d'autre part être pour l'exportation de l'eau par l'État :

« Contrairement à d'autres matières, l'eau est essentielle à la vie et n'a pas de substitut. L'eau du Québec doit donc être considérée comme un bien commun et une richesse naturelle commune. Cette perspective pourra inciter le gouvernement du Québec à légiférer pour que l'ensemble du peuple québécois bénéficie au premier chef des retombées aux plans économique, social et environnemental. Une politique de l'eau devrait se baser sur les principes suivants : l'eau est un bien public; le bassin hydrographique d'un cours d'eau constitue l'unité naturelle la plus appropriée pour la gestion des eaux; »⁴¹⁹.

Plus particulièrement, la position du parti par rapport à l'exportation de l'eau laissait entrevoir la possibilité d'en faire l'exportation. Celle-ci devrait toutefois relever du secteur public :

« De plus, l'exportation de l'eau du Québec à grande échelle est envisagée très sérieusement. [...] Mais au-delà des contrats lucratifs, l'eau du Québec est à nos yeux une richesse nationale. Nous devrions non seulement la protéger, mais nous assurer que cette exportation profite à l'ensemble de la population. [...] À notre avis, l'eau est une ressource trop importante pour la donner. Par conséquent, nous souhaiterions dorénavant que l'eau du Québec ne soit vendue qu'à condition que toute la population puisse bénéficier de cette commercialisation. »⁴²⁰

Il ne s'opposait donc pas à l'exportation de l'eau comme telle, mais s'attendait plutôt à ce que sa commercialisation soit contrôlée par le

⁴¹⁹ CONSEIL EXÉCUTIF NATIONAL DU PARTI QUÉBÉCOIS, *Vers une politique de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 238, p. 8. Voir aussi : PARTI QUÉBÉCOIS, RÉGION LAURENTIDES, SOUS-COMITÉ SUR L'ENVIRONNEMENT, Jean BEAUDOIN, Jean-Guy PILON et Louis PILON, *La gestion de l'eau au Québec : Pour une vision mondiale et une politique nationale globale de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 156.

⁴²⁰ CONSEIL EXÉCUTIF NATIONAL DU PARTI QUÉBÉCOIS, préc., note 419, p. 20.

gouvernement, à l'instar de l'hydroélectricité. En d'autres termes, le Parti Québécois voulait que celle-ci fasse l'objet d'un monopole national. Voici ce qu'il recommandait plus spécifiquement : « Mettre sous le contrôle du gouvernement la commercialisation et l'exploitation de l'eau afin de protéger cette ressource et pour que les profits découlant de ces activités bénéficient à la collectivité québécoise. »⁴²¹.

En prônant la reconnaissance de l'eau comme une richesse collective, il s'attendait à une intervention plus importante de la part de l'État sur sa gestion, son utilisation et son contrôle⁴²². Ce Parti estimait également que les infrastructures reliées à l'eau et la gestion de celles-ci devraient demeurer publiques :

« Concernant la gestion des infrastructures, nous émettons de grandes réserves quant à la possibilité que la gestion des équipements de l'eau relève du secteur privé, puisque les infrastructures reliées à l'eau constituent un bien collectif que la population du Québec a déjà payé en grande partie. [...] Nous pensons donc qu'il est préférable que les villes gèrent leurs infrastructures de l'eau en particulier celles qui ont une expertise dans le domaine. [...] Le Parti Québécois estime qu'il n'y a pas lieu ni de privatiser la gestion de l'eau à Montréal, ni d'établir des partenariats. Plusieurs raisons motivent cette position. D'abord, la Ville possède en grande partie l'expertise requise pour une gestion adéquate de l'eau. »⁴²³

Bref, il semble que le Parti Québécois envisageait l'eau plutôt comme un bien national, afin de pouvoir en faire une sorte d'appropriation par l'État.

⁴²¹ *Id.*, p. 21.

⁴²² PARTI QUÉBÉCOIS, RÉGION LAURENTIDES, SOUS-COMITÉ SUR L'ENVIRONNEMENT, J. BEAUDOIN, J. PILON et L. PILON, préc., note 419, p. 13.

⁴²³ CONSEIL EXÉCUTIF NATIONAL DU PARTI QUÉBÉCOIS, préc., note 419, p. 16.

Jusqu'ici on a vu que la plupart des acteurs politiques concevaient l'eau plutôt comme une chose commune. Prônant l'imposition de redevances pour l'utilisation de l'eau des consommateurs industriels et commerciaux, ils visaient à compenser les profits économiques tirés par ces acteurs de l'utilisation de la chose commune. En même temps, ils étaient d'accord pour exclure le secteur résidentiel de l'installation de compteurs d'eau, compte tenu de son caractère essentiel et de la reconnaissance du droit fondamental d'accès à l'eau potable. Enfin, la plupart de ces acteurs prônaient la gestion publique de l'eau, même si les municipalités s'attendaient à ce que le choix de faire des partenariats avec le privé ou non leur revienne.

Nous étudierons maintenant la position des groupes sociaux et des citoyens à propos des divers enjeux soulevés dans les débats, notamment en ce qui a trait au statut de l'eau.

1.3. Les groupes sociaux et les citoyens

Dans le cadre de la consultation sur l'eau organisée par le BAPE les ONG et de façon générale, les groupes sociaux ont participé en très grand nombre. Ils concevaient l'eau en tant que chose commune et visaient à conserver ce statut pour l'eau de surface et à clarifier dans le même sens le statut des eaux souterraines. Ils prônaient, entre autres, la conservation de l'eau pour les prochaines générations et son exclusion de tout cadre commercial, plus particulièrement de l'ALENA.

Ils demandaient au gouvernement de confirmer un statut pour l'eau qui l'exclurait de toute appropriation et que l'État québécois devienne le garant de la ressource dans le but de la conserver pour les générations futures. Même si les qualifications de l'eau variaient

d'une ONG à une autre, ou d'un acteur à un autre, le sens qu'ils donnaient à l'eau était sensiblement le même. Ainsi, on observait la demande de certaines ONG de reconnaître l'eau en tant que bien commun patrimonial mondial, chose commune, bien commun ou ressource collective. De façon générale, c'est la confirmation de l'eau en tant que chose commune, tant pour l'eau de surface que pour l'eau souterraine, qu'ils entendaient.

Parmi les principales ONG, on retrouvait tout d'abord la coalition Eau Secours!⁴²⁴. Cette coalition faisait des pressions politiques afin que « [l]'accès à l'eau en quantité et en qualité suffisante soit reconnu comme un droit fondamental au même titre que les autres droits fondamentaux de la Déclaration universelle des droits de l'homme. » et afin que « [l]'eau soit consacrée en tant que bien commun patrimonial mondial. »⁴²⁵.

Adoptant la même position, on retrouvait l'Association québécoise pour le contrat mondial de l'eau (AQCME)⁴²⁶ qui, lors de la consultation publique sur l'eau, avait manifesté ses attentes voulant que le gouvernement du Québec :

« 1. Reconnaisse l'eau à titre de patrimoine commun de l'humanité; 2. Inscrive, dans la Charte des droits et libertés de la personne, le droit fondamental d'accès à l'eau potable et à l'assainissement; 3. Contribue, au plan international, à la

⁴²⁴ EAU SECOURS!, « *On est un peuple d'eau, mais il ne faut pas nous prendre pour des poissons* », *Mémoire de la Coalition Eau Secours! Présenté à la Commission du BAPE sur la gestion de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 328.

⁴²⁵ *Id.*, p. 2.

⁴²⁶ L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE POUR LE CONTRAT MONDIAL DE L'EAU (AQCME), *Politique québécoise de l'eau : Reconnaître nos responsabilités à l'égard du « droit de tous à la vie »*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 243, p. 9.

promotion de ces principes dans toutes les tribunes où il est représenté; 4. Exclut, pour lui-même par voie législative, l'eau de toute transaction commerciale qui puisse en faire une marchandise; 5. Exige l'exclusion de l'eau du champ de l'Organisation mondiale du commerce et de toutes transactions commerciales internationales. »⁴²⁷

L'ONG Les amis de la vallée du Saint-Laurent, de son côté se préoccupait de la protection du fleuve Saint-Laurent et de sa gestion, laquelle devait se faire, à son avis, selon une approche intégrée de bassin versant où l'on accorde une participation importante à la collectivité⁴²⁸. Elle recommandait au gouvernement de comprendre l'eau en tant que bien collectif, et mettait en évidence l'importance de la gérer comme un patrimoine commun au bénéfice des générations futures :

« Que le gouvernement consacre le statut de bien collectif de l'eau, dont la gestion relève exclusivement de la collectivité, gestion à orienter prioritairement vers la satisfaction des besoins essentiels des communautés humaines, excluant toute commercialisation comme telle de l'eau elle-même. [...] Que la gestion du fleuve Saint-Laurent tienne compte du statut de bien collectif, inaliénable et non commercialisable de l'eau et de son appartenance au patrimoine hydrique dont les Québécois sont les fiduciaires au bénéfice de tous les humains, et prioritairement de leurs besoins essentiels. »⁴²⁹

Lors de la consultation du BAPE, un grand nombre d'ONG provenant de toutes les régions du Québec partageaient le principe de la confirmation de l'eau en tant que chose commune. Ce fut le cas de

⁴²⁷ *Id.*, p. 6.

⁴²⁸ LES AMIS DE LA VALLÉE DU SAINT-LAURENT, *La gestion du fleuve Saint-Laurent*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Québec, 1999, Memo 181, p. 11.

⁴²⁹ *Id.*

ENVIR-ACTION⁴³⁰, de la Société des gens de Baignade pour l'accès et l'usage public des plans d'eau⁴³¹, de l'Association coopérative d'économie familiale de l'Estrie (ACEF Estrie)⁴³², de l'Association des citoyens de la montagne de Rigaud⁴³³, du Comité des citoyens et citoyennes pour la protection de l'environnement Maskoutain (CCCPEM)⁴³⁴, du Regroupement des Associations pour la Protection de l'Environnement des Lacs et cours d'eau de l'Estrie et du haut-bassin de la Saint-François (RAPPEL), des Ami-e-s de la Terre de Québec et de Montréal⁴³⁵, du Comité de protection de la santé et de l'environnement de Gaspé INC⁴³⁶, et du Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets⁴³⁷, pour ne nommer que celles-là.

⁴³⁰ ENVIR-ACTION, *Ancien mouvement vert des Bois-Francs. Mémoire sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 17, p.1-5.

⁴³¹ LA SOCIÉTÉ DES GENS DE BAINADE POUR L'ACCÈS ET L'USAGE PUBLIC DES PLANS D'EAU, *Pour une politique québécoise en matière d'accessibilité et d'usage des plans d'Eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 16.

⁴³² ASSOCIATION COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE L'ESTRIE (ACEF Estrie), *La gestion de l'eau au Québec : une préoccupation sociale nécessaire*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 80.

⁴³³ L'ASSOCIATION DES CITOYENS DE LA MONTAGNE DE RIGAUD, *Mémoire présenté à la Commission du BAPE, consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 87.

⁴³⁴ LE COMITÉ DES CITOYENS ET CITOYENNES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MASKOUTAIN (CCCPEM), *La gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 88.

⁴³⁵ LES AMI-E-S DE LA TERRE DE QUÉBEC, *Le défi d'une gestion écologique de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 155; LES AMI-ES DE LA TERRE DE MONTRÉAL, Christian LALIBERTÉ et Jean-Pierre DESJARDINS, *Pour une gestion durable de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 231.

⁴³⁶ LE COMITÉ DE PROTECTION DE LA SANTÉ ET DE L'ENVIRONNEMENT DE GASPÉ INC., Margret GRENIER et Noël GRENIER, *Mémoire sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Gaspé, 1999, Memo 34.

⁴³⁷ FRONT COMMUN QUÉBÉCOIS POUR UNE GESTION ÉCOLOGIQUE DES DÉCHETS, *Mémoire du Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets sur la consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 300.

De plus, plusieurs ONG et regroupements, lors de cette consultation sur l'eau, manifestaient leur adhésion au mémoire et aux recommandations d'Eau Secours!. Ce fut le cas du Réseau québécois de groupes écologistes⁴³⁸, du Regroupement des Associations pour la protection de l'environnement des lacs et cours d'eau de l'Estrie et du haut bassin de la Saint-François (RAPPEL)⁴³⁹ et du Groupe Environnemental UNI-VERT de la région de Matane⁴⁴⁰.

Considérant l'eau comme une chose commune non appropriable, elles s'opposaient à l'exportation de l'eau, celle-ci constituant un « projet d'appropriation privée du bien commun et de transformation de l'eau douce en marchandise. »⁴⁴¹. Elles invoquaient également des raisons environnementales, comme ce fut le cas du Comité des citoyens et citoyennes pour la protection de l'environnement Maskoutain (CCCPEM) :

« Au nom de la plus élémentaire prudence, nous nous opposons formellement à tout transfert d'eau d'un grand bassin versant à un autre. Ici, nous faisons allusion au projet "Grand Canal"; l'esquisse de ce projet serait d'acheminer de vastes quantités d'eau de la Baie James vers les USA. Si l'introduction

⁴³⁸ RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE GROUPES ÉCOLOGISTES, *Une politique intégrée de l'eau au Québec : pour la préservation et la pérennité de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 326, p. 39.

⁴³⁹ LE REGROUPEMENT DES ASSOCIATIONS POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DES LACS ET COURS D'EAU DE L'ESTRIE ET DU HAUT-BASSIN DE LA SAINT-FRANÇOIS (RAPPEL), Anne FLEISCHMAN et Jean-Claude THIBAUT, *Pour une gestion globale de l'eau au Québec ou Les nécessaires réinvestissements en personnel et en budgets de fonctionnement dans les services publics vouées à la protection de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 103. Ce regroupement a été formé en 1997 par 17 associations de lac de la région estrienne, et rapidement 27 autres associations se sont jointes au regroupement. C'est une association très active avec 5000 membres actifs, qui travaillent en environ 108 municipalités. p.1.

⁴⁴⁰ GROUPE ENVIRONNEMENTAL UNI-VERT, REGION DE MATANE, *Mémoire sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 72, p.3.

⁴⁴¹ *Id.*, p. 16.

accidentelle de la moule zébrée a créé un chaos indescriptible dans l'écosystème du Saint-Laurent, quel serait le résultat imprévisible du mélange des eaux riches en carbone du bassin Arctique avec les eaux des Grands Lacs? S'il en coûte des millions de dollars pour enlever les moules zébrées des systèmes d'aqueduc, quels seraient les coûts économiques, sociaux et environnementaux de ce mélange d'écosystèmes??? Aucun expert ne peut le prédire ! Seul l'apprenti sorcier de la fable oserait s'aventurer sur ce sable mouvant! »⁴⁴²

En prônant la gestion commune de l'eau, les ONG étaient opposées à tout projet de privatisation des services d'eau et d'infrastructures et à l'installation de compteurs d'eau pour les résidences. D'ailleurs, Eau Secours!, était née en réponse à la première tentative de privatisation de l'eau à Montréal. Cette ONG est devenue en quelque sorte la garante de la gestion publique de l'eau au Québec⁴⁴³ :

« la privatisation pure et simple a été rendue inaccessible aux entreprises de l'eau, notamment parce qu'à Montréal, un vaste mouvement d'opposition s'est formé et développé contre la privatisation des services d'eau; ce mouvement était supporté par la Coalition montréalaise pour un débat public sur la gestion de l'eau. C'est d'ailleurs de ce mouvement initial qu'est née Eau Secours! »⁴⁴⁴

⁴⁴² LE COMITÉ DES CITOYENS ET CITOYENNES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MASKOUTAIN (CCCPEM), préc., note 434, p. 5.

⁴⁴³ Eau Secours! est un acteur important en matière d'eau au Québec. Cette Coalition est en lien avec un grand nombre d'ONG québécoises qui se préoccupent de l'environnement, mais aussi avec d'importants syndicats du Québec. EAU SECOURS!, *Coordination*, en ligne : <<http://eausecours.org/qui/coordination/>> (consulté le 12 mars 2010).

⁴⁴⁴ LE COMITÉ DES CITOYENS ET CITOYENNES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MASKOUTAIN (CCCPEM), préc., note 434, p. 71.

Le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ)⁴⁴⁵ insistait lui aussi pour que soit rejetée la possibilité d'installer des compteurs d'eau dans les logements :

« Nous en arrivons à la conclusion que la tarification de la consommation domestique par l'usage de compteurs et la privatisation du système de traitement et de distribution de l'eau vont à l'encontre des objectifs énoncés par le gouvernement dans son document de consultation. Nous demandons donc au BAPE de rejeter l'idée de permettre le développement de compteurs d'eau dans les résidences. »⁴⁴⁶

Malgré leur position contre la tarification de l'eau pour les résidences, les ONG⁴⁴⁷ prônaient l'adoption d'une politique des redevances afin que les grands consommateurs contribuent au financement du réseau public de l'eau et à l'assainissement et la dépollution des cours d'eau. Elles recommandaient au gouvernement du Québec qu'il prenne, dans sa politique de l'eau, des mesures appropriées afin qu'il « [i]mpose une redevance sur les prélèvements d'eau et/ou assure une tarification des usages autres que domestiques qui reflète l'utilité collective des différents usages et incite à la préservation par la progressivité; »⁴⁴⁸

Pour sa part, le milieu syndical a participé aux travaux du BAPE. En effet, les grandes centrales syndicales ont participé à la consultation

⁴⁴⁵ REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENT ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC (RCLALQ), *Pas de place pour des compteurs d'eau dans les logements*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 219.

⁴⁴⁶ *Id.*, p. 9.

⁴⁴⁷ GROUPE ENVIRONNEMENTAL UNI-VERT, REGION DE MATANE, préc., note 440, p. 3; ASSOCIATION COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE L'ESTRIE (ACEF Estrie), préc., note 432; LE REGROUPEMENT RÉGIONAL DE CITOYENNES ET CITOYENS POUR LA SAUVEGARDE DE L'ENVIRONNEMENT SAGUENAY-LAC-ST-JEAN, *Memoire*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 118, p. 3-5.

⁴⁴⁸ L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE POUR LE CONTRAT MONDIAL DE L'EAU (AQCME), préc., note 426, p. 9.

et ont présenté des mémoires intéressants et complets sur la question de l'eau.

La CSN s'est exprimée au travers de ses différents conseils centraux. Ainsi, le Conseil central des syndicats nationaux de l'Estrie de la CSN s'est prononcé en faveur de la reconnaissance de l'eau en tant que chose commune. En effet, dans son mémoire, il adhère à la position exprimée par l'Association pour le contrat mondial de l'eau : « nous recommandons que dans le cadre de sa politique sur la gestion de l'eau le Gouvernement du Québec affirme par législation que l'eau est un bien public, commun et patrimonial. »⁴⁴⁹. Il considère que l'eau doit être accessible à tous, qu'elle doit être offerte par un service public de base, mais surtout, qu'elle ne doit pas être comprise comme une marchandise. Le Conseil central du Cœur du Québec de la CSN recommande ceci non pas seulement pour les eaux de surface, mais aussi pour les eaux souterraines⁴⁵⁰.

C'est également dans ce sens que s'est prononcé le Syndicat de la fonction publique du Québec. En effet, il demandait la reconnaissance d'un statut pour l'eau en tant que bien commun de l'humanité et la reconnaissance du droit à l'eau :

⁴⁴⁹ La CSN : CONSEIL CENTRAL DES SYNDICATS NATIONAUX DE L'ESTRIE (CCSNE), *La gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Sherbrooke, 1999, Memo 60, p. 4.

⁴⁵⁰ CSN : CONSEIL CENTRAL DU CŒUR DU QUÉBEC CSN, *Mémoire sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 143, p. 3 : « Le conseil central du Cœur du Québec (CSN) recommande au gouvernement de modifier le Code civil afin que l'eau souterraine possède le même statut que l'eau de surface ». Cette position est aussi partagée par le Syndicat des Cols bleus regroupés de Montréal. SYNDICAT DES COLS BLEUS REGROUPÉS DE MONTRÉAL, *Mémoire sur la gestion de l'eau au Québec présenté au BAPE par le comité EAUX AGUETS du SCFP*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 241. « Nous recommandons que l'eau soit reconnue comme bien patrimonial mondial de l'humanité » p. 14.

« La reconnaissance du droit fondamental d'accès à l'eau potable et à l'assainissement entraîne donc de fait un second principe qui lui est intimement lié : la reconnaissance de l'eau comme bien commun de l'humanité. [...] La notion générale de "bien commun" fonde, la plupart du temps, la responsabilité publique et s'identifie en quelque sorte à la notion de l'intérêt général. [...] Ceci implique alors de modifier et clarifier le statut juridique de l'eau au Québec, principalement en ce qui concerne les eaux souterraines. »⁴⁵¹

La gestion publique de l'eau est une question qui tient particulièrement à cœur aux syndicats. Ainsi, dans son mémoire, le Conseil central des syndicats nationaux de l'Estrie de la CSN recommandait :

« [Q]ue le gouvernement du Québec légifère pour assurer le caractère public des infrastructures municipales de distribution et de traitement de l'eau. [...] que le gouvernement mette fin, par voie législative, à tous projets (passés, présents ou futurs) de privatisation de la gestion des infrastructures municipales de distribution et de traitement de l'eau et qu'il en confirme le caractère public. »⁴⁵²

Le Syndicat de la fonction publique du Québec abondait dans le même sens : « [...] nous ne surprendrons personne en affirmant clairement que nous sommes résolument contre la privatisation des infrastructures, de l'expertise et de la gestion »⁴⁵³, tout comme la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (ci-après la

⁴⁵¹ LE SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Une politique nationale de l'eau pour le Québec : Une responsabilité de l'État pour le bien commun*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 182, p. 6, 7 et 8.

⁴⁵² La CSN : CONSEIL CENTRAL DES SYNDICATS NATIONAUX DE L'ESTRIE (CCSNE), préc., note 449, p. 5. Voir aussi : CSN : CONSEIL CENTRAL DU CŒUR DU QUÉBEC CSN, préc., note 450, p. 3.

⁴⁵³ LE SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE, préc., note 451, p. 23.

FTQ) : « La FTQ s'oppose à cette dépossession collective que serait la privatisation de nos infrastructures et services publics d'eau. »⁴⁵⁴

Le milieu syndical se positionne également contre la tarification de l'eau pour les résidences et les institutions publiques, car ceci entacherait le caractère universel de l'eau et son accessibilité. De plus, les syndicats invoquent qu'une telle tarification affecterait surtout les ménages à faible revenu⁴⁵⁵, comme l'énonce clairement la FTQ dans son mémoire :

« La FTQ tient comme un droit fondamental l'accès à cette ressource essentielle de vie qu'est l'eau, et s'oppose à toute tarification de l'eau de consommation pour les citoyens et les citoyennes, qui mènerait à une véritable tiers-mondialisation des plus démunis. »⁴⁵⁶

Ainsi, pour financer les coûts reliés à la gestion de l'eau, ils proposent d'instaurer un système de redevances pour les usages économiques, mais non pour les résidences, afin de respecter « le droit fondamental d'accès à l'eau potable et la reconnaissance de l'eau au titre de bien commun. »⁴⁵⁷

Enfin, les syndicats se positionnent clairement contre l'exportation de l'eau en vrac :

⁴⁵⁴ FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (FTQ), *La gestion de l'eau au Québec, Mémoire présenté devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 301, p.3.

⁴⁵⁵ La CSN : CONSEIL CENTRAL DES SYNDICATS NATIONAUX DE L'ESTRIE (CCSNE), préc., note 449, p. 5; CSN : CONSEIL CENTRAL DU CŒUR DU QUÉBEC CSN, préc., note 450, p. 3.

⁴⁵⁶ FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (FTQ), préc., note 454, p. 3.

⁴⁵⁷ LE SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE, préc., note 451, p. 24 et 19.

« Si nous considérons l'eau comme bien commun, il nous semble aller de soi qu'il faudrait exclure l'eau de toutes transactions internationales, la mettre hors du champ de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des traités sur les investissements internationaux, et d'autre part, penser à gérer son partage au niveau mondial. [...] L'eau échappe aux biens marchands [...]. Nous souhaitons, en regard de l'exportation d'eau, que le gouvernement du Québec exclut toute possibilité à cet égard par voie législative permanente, s'agissant de dérivation, par voie naturelle ou par canaux, ou de transport en vrac. Ceci semble d'ailleurs être le souhait largement majoritaire de la population québécoise. »⁴⁵⁸

Par ailleurs, les communautés autochtones se sont positionnées en faveur de la préservation des ressources en eau⁴⁵⁹. En effet, l'eau possède une symbolique particulière pour ces collectivités, aussi bien sur le plan spirituel que matériel :

« [L]es individus appartiennent au territoire et coexistent en toute égalité avec ses composantes : les animaux, les plantes, l'air, le feu, l'eau, la terre, les étoiles, etc. Ces composantes forment une partie intégrante de l'univers social et spirituel des peuples autochtones. »⁴⁶⁰

⁴⁵⁸ *Id.*, p. 28. Voir aussi FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (FTQ), préc., note 454, p. 5.

« – La FTQ soutient le moratoire québécois sur l'exportation en vrac de notre eau et demande que la politique québécoise de l'eau s'oppose à toute exportation d'eau à grande échelle et amène le gouvernement à légiférer en ce sens, en garantissant que la propriété et le contrôle de l'eau douce au Québec demeurent sous contrôle public. – La FTQ, dans le cadre actuel des dispositions des accords de libre-échange, s'oppose à toute forme d'exportation d'eau en vrac, par transport, pipeline ou dérivation de bassins versants, à des fins autres qu'humanitaires. »

⁴⁵⁹ René BEAUDET, *Les premières nations et la ressource eau, document de soutien à l'atelier de travail de la Commission du 18 août 1999 à Mashteuiatsh*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, GENE 131.1. « Le Québec compte onze nations autochtones (une inuit et dix amérindiennes). En décembre 1998, la population totale autochtone au Québec était d'environ 70 000 personnes réparties dans plus de 50 communautés dont 40 amérindiennes. » p. 9.

⁴⁶⁰ *Id.*, p. 5.

Pour ces collectivités l'eau est le sang de la terre et doit par conséquent être préservée pour les générations futures :

« [W]e who walk about on Mother Earth occupy this place for only a short time. It is our duty as human beings to preserve the life that is here for the benefit of future generations yet unborn. In our hearts and minds, we know that right-minded human beings seek to promote above all else the life of all things. »⁴⁶¹

Elles partagent d'ailleurs l'opinion à savoir que le statut de l'eau est celui de chose commune : « Dans notre culture l'eau appartient à tout le monde et chacun a un droit égal à l'eau, à condition de l'utiliser judicieusement, sans la gaspiller, la souiller ou en priver les autres. »⁴⁶². L'accessibilité de l'eau est aussi très importante pour eux : « L'eau potable doit être accessible à tous et seule la recherche de la sagesse et de la justice doivent nous guider dans les décisions que nous devons prendre pour la protéger et pour la distribuer. »⁴⁶³

Elles s'opposent également à ce que l'eau soit considérée comme une marchandise :

« L'eau ne doit pas devenir un objet de profit pour une minorité avide d'argent, car elle appartient à l'humanité. [...] l'eau est un bien qui appartient en commun aux habitants de la Planète, humains, animaux et plantes. La santé de tous dépend de la

⁴⁶¹ KAHNAWAKE ENVIRONNEMENT, *Public Audiences on Water Management in Quebec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 184, p. 4.

⁴⁶² CONSEIL TRIBAL MAMUITUN, *Memoire des premieres nations INNU de Mashteuiatsh, Essipit et Betsiamites à la Consultation publique du BAPE sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 144, p. 5.

⁴⁶³ CONSEIL DES MONTAGNAIS, NIPI, *L'eau, source de vie des Innus*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 224, p. 3 et 4.

qualité de l'eau qui nourrit tous les êtres vivants. L'eau n'est pas une simple marchandise échangeable ou monnayable. »⁴⁶⁴

Enfin, elles s'attendaient à ce que les droits ancestraux soient tenus en considération lors de l'adoption de tout régime juridique de l'eau, et à ce qu'elles soient consultées relativement à toute décision concernant cette ressource⁴⁶⁵.

Par ailleurs, des citoyens et des organisations ayant une expertise particulière dans le domaine de l'eau ont joué un rôle très important dans ce débat public. En effet, ils ont alimenté, en grande partie, les discours des groupes sociaux⁴⁶⁶.

Parmi les mémoires qui ont été présentés par des juristes, on retrouve tout d'abord celui de Madeleine Cantin-Cumyn, Michelle Cumyn et Claire Skrinda, qui affirment que l'eau de surface comme l'eau souterraine est une chose commune, et clarifient le sens à donner à ce concept :

« Le statut de chose commune signifie que l'eau ne peut jamais faire l'objet d'un droit de propriété dans son état naturel : nul ne peut être propriétaire d'une nappe phréatique, d'une rivière ou d'un lac, pas même l'État. Tous les membres de la collectivité ont le droit d'avoir accès à la ressource et d'en faire un usage conforme à sa nature de chose commune. »⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ *Id.*, p. 3.

⁴⁶⁵ PREMIÈRE NATION MALÉCITÉ DE VIGER, *Mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement : Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Rimouski, 1999, Memo 28, p. 6 et 7.

⁴⁶⁶ Des experts dans la matière comme les professeurs Ricardo Petrella et Madeleine Cantin-Cumyn, pour ne nommer que ceux-ci.

⁴⁶⁷ Madeleine CANTIN-CUMYN, Michelle CUMYN et Claire SKRINDA, *Le statut juridique de l'eau en droit québécois, Mémoire à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec [Consultation publique tenue à Montréal entre les 23 et 30 novembre 1999]*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 248, p.2.

Sur cette question, le Centre québécois du droit de l'environnement⁴⁶⁸ (ci-après le CQDE), organisme sans but lucratif regroupant plusieurs juristes en droit de l'environnement, s'exprimait comme suit :

« L'eau, selon l'article 913 du C.c.Q., est un bien commun. Le CQDE affirme également le caractère d'unicité de l'eau, c'est-à-dire que tant les eaux souterraines que les eaux de surface ont ce statut de bien commun. Par définition, un bien commun est un bien inappropriable et son usage est commun à tous. »⁴⁶⁹

En affirmant le caractère commun de l'eau, le CQDE propose également de maintenir le moratoire sur toute exportation d'eau en vrac :

« Enfin, concernant le commerce international de l'eau, nous croyons qu'afin d'affirmer sa souveraineté sur ses ressources naturelles et dans la mesure où il subsiste encore trop d'incertitudes sur l'état de celles-ci, particulièrement les ressources hydriques, le Québec devrait imposer un moratoire sur toutes nouvelles demandes de permis d'exportation d'eau. Dans la même veine, nous croyons que le gouvernement du Québec devrait faire pression sur le gouvernement fédéral pour que l'eau soit explicitement exclue des accords internationaux de libre-échange. »⁴⁷⁰

Par ailleurs, le CQDE ainsi que l'Association des aménagistes régionaux du Québec⁴⁷¹, l'Ordre des agronomes du Québec,

⁴⁶⁸ CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *La gestion de l'eau au Québec, Aspects juridiques et institutionnels*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 283. Organisation sans but lucratif, elle a pour mission de promouvoir le droit de l'environnement comme outil de protection de la santé publique et du patrimoine collectif.

⁴⁶⁹ *Id.*, p. ix.

⁴⁷⁰ *Id.*, p. x.

⁴⁷¹ L'ASSOCIATION DES AMÉNAGISTES RÉGIONAUX DU QUÉBEC, *Position de l'association des aménagistes régionaux du Québec concernant la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 264.

l'Association des biologistes du Québec⁴⁷² et le Réseau des Organismes de Rivière du Québec « Réseau D'or »⁴⁷³, proposaient, comme la plupart des acteurs sociaux, l'adoption du modèle de gestion par bassin versant. D'ailleurs, l'INRS-Eau⁴⁷⁴, qui a aussi participé à cette consultation, encourage ce modèle de gestion dans les termes qui suivent :

« l'eau est une ressource renouvelable, mais limitée qui requiert une gestion respectueuse de sa qualité et de sa pérennité; la gestion de l'eau doit être faite dans une perspective de long terme et de développement durable tenant compte des générations futures; le principe de précaution doit servir de référence dans la gestion des risques face aux événements extrêmes et aux changements globaux; la gestion par bassin versant est la seule approche apte à intégrer toute la complexité de la gestion de l'eau. »⁴⁷⁵

Ainsi, ces citoyens et ces organisations, possédant une expertise dans le domaine de l'eau, ont alimenté, avec leurs mémoires, le discours de divers acteurs, ainsi que les recommandations et le contenu du rapport que la Commission du BAPE a rendu par la suite. Ils visaient notamment à porter un éclairage important en ce qui concerne la

⁴⁷² L'ASSOCIATION DES BIOLOGISTES DU QUÉBEC, *Mémoire sur la Gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 290, p. 16. Cette association se positionne également contre l'exportation de l'eau et le détournement des rivières.

« 2.1 L'eau, un bien collectif essentiel : L'eau est plus qu'une ressource naturelle importante, c'est surtout un bien essentiel à la survie de l'homme et de tous les êtres vivants et c'est l'élément de base de la vie. C'est aussi un milieu de vie et une partie intégrante des écosystèmes et c'est une ressource qui doit être considérée comme communautaire. » p. 3.

⁴⁷³ LE RÉSEAU DES ORGANISMES DE RIVIÈRE DU QUÉBEC « RESEAU D'OR », *Les rivières du Québec : un milieu de vie à protéger*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 357, p. 8. Réseau fondé en 1997 afin de regrouper et supporter les organismes qui travaillent à fin de protéger les rivières du Québec.

⁴⁷⁴ INRS-EAU, *Mémoire présenté dans le cadre de la consultation sur la gestion de l'eau au BAPE*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 232.

⁴⁷⁵ *Id.*, p. 22 et 23.

clarification du statut de l'eau et la portée du concept de chose commune.

Bref, les groupes sociaux et les citoyens ayant participé à cette consultation prônaient majoritairement le statut de chose commune pour l'eau de surface et l'eau souterraine, statut qui l'exclurait de toute commercialisation et exportation. Ils s'attendaient à voir reconnu le droit d'accès à l'eau pour les besoins humains en tant que droit fondamental. Pour le protéger, ils s'opposaient à l'installation des compteurs d'eau pour le secteur résidentiel, ce qui nuirait aux plus démunis. Enfin, ils demandaient de conserver la gestion publique de l'eau, laquelle devait se faire de façon intégrée et avec la participation de la collectivité dans le but de rejoindre l'intérêt général.

Faisant front commun contre les acteurs qui visaient à faire de l'eau un bien économique, les ONG québécoises, conjointement avec les Communautés autochtones et des groupes syndicaux, ont joué un rôle important en ce qui concerne la définition et la confirmation du statut de l'eau en tant que chose commune, la conservation de la gestion publique de celle-ci et la protection des quantités et de la qualité de l'eau disponible au Québec pour les générations futures.

On peut d'ores et déjà constater qu'un grand nombre d'acteurs ayant participé à la consultation sur l'eau organisée par le BAPE en 1999 prônaient la conservation du statut de l'eau en tant que chose commune. On analysera dans les pages qui suivent l'interaction entre les arguments avancés par les acteurs qui ont participé à cette consultation publique.

Section 2. L'interaction entre les arguments des acteurs

Dans cette partie, nous analyserons l'interaction entre les divers arguments soutenus par les acteurs sociaux dans leurs discours à l'occasion de la consultation publique sur l'eau tenue par la BAPE. Nous analyserons tout d'abord l'interaction entre les discours des acteurs économiques qui avaient des intérêts divergents et, par conséquent, qui prônaient différents statuts pour l'eau (2.1). Nous nous attarderons ensuite à l'interaction entre les discours des groupes sociaux et ceux des acteurs politiques qui visaient à établir un statut pour l'eau en tant que chose commune (2.2). Enfin, nous analyserons l'interaction entre le gouvernement du Québec et les gouvernements des États fédérés américains riverains des Grands Lacs, laquelle aurait servi à façonner des ententes pour la protection des quantités de ce grand réservoir hydrique (2.3).

2.1. L'interaction entre les discours des acteurs économiques

Les acteurs économiques avaient des positions différentes face à divers enjeux qui ont été soulevés dans la consultation du BAPE. Cette consultation a d'ailleurs permis de faire ressortir les différences de vue entre les divers acteurs économiques, surtout par rapport aux questions relatives au statut juridique de l'eau (a), à son exportation (b) et à sa gestion (c).

a. Le statut juridique de l'eau

Les acteurs économiques soutenaient deux approches différentes par rapport à l'eau. Ainsi, certains prônaient le statut de l'eau en tant que bien économique, tandis que d'autres proposaient plutôt le statut de l'eau en tant que chose commune. Ces positions rencontrées

trouvaient leur justification dans les avantages ou les intérêts que chaque groupe pouvait tirer de l'un ou de l'autre de ces concepts.

Les discours des acteurs qui appuyaient l'approche économique des ressources en eau faisaient référence à des points communs comme la rareté de l'eau et sa valorisation économique, principes qui découlent du discours économique.

Les acteurs qui prônaient cette approche peuvent être classés en deux groupes. D'un côté, on retrouvait un premier groupe d'acteurs économiques qui visaient l'appropriation de la ressource, et ce, dans le but de la commercialiser sous différentes formes. Ce groupe d'acteurs invoquait l'argument de la rareté de l'eau dans le monde pour justifier la création d'un marché mondial de l'eau pour les pays les plus assoiffés. Ils avançaient qu'en donnant une valeur économique à l'eau, on pouvait lui attribuer un prix et la régir selon les lois de l'offre et de la demande. En effet, ce groupe d'acteurs, participant au forum officiel organisé par le BAPE, tentait de convaincre les décideurs d'adopter le discours économique des ressources en eau qui soutient que face à la rareté, la propriété de l'eau jouerait un rôle coordonnateur, pacificateur et civilisateur.

Ces acteurs ont utilisé diverses stratégies afin d'essayer de convaincre le gouvernement de l'importance de baser la relance économique du Québec sur l'exploitation de sources inépuisables en eau, ressource qui devait être comprise comme un bon produit à commercialiser⁴⁷⁶. Dans ce sens, ils ont participé au forum officiel du BAPE pour véhiculer leur discours⁴⁷⁷; ils se sont regroupés pour travailler en

⁴⁷⁶ ASSOCIATION DES EMBOUTEILLEURS D'EAU DU QUÉBEC, préc., note 337.

⁴⁷⁷ LUMINÉRO ENR., G. AUSSANT, préc., note 329, p. 3.

réseau, tel que l'ensemble des embouteilleurs l'a fait via l'Association des embouteilleurs d'eau du Québec⁴⁷⁸; et ils ont créé des espaces privés de discussion et déployé des activités de lobbying comme l'a d'ailleurs fait l'homme d'affaires Jean Coutu⁴⁷⁹.

Bref, ces acteurs avaient un objectif commun : l'appropriation de l'eau afin de tirer des profits de sa vente, que ce soit en bouteille ou en vrac.

D'un autre côté, utilisant les mêmes stratégies, on retrouvait un groupe d'acteurs prônant l'approche économique de l'eau, groupe qui, même s'il n'avancait pas nécessairement des discours concernant l'appropriation de l'eau comme telle, utilisait le même argument de la rareté de l'eau pour souligner l'importance de lui attribuer une valeur économique, donc un prix à son utilisation afin d'éviter son gaspillage. En effet, ils cherchaient à convaincre les décideurs de fixer un prix à l'eau qui permet de récupérer les coûts de distribution et d'assainissement, mais aussi d'en tirer des profits, afin d'encourager la participation du secteur privé. Ils avançaient que dans le but de gérer l'eau plus efficacement, et de développer un savoir-faire exportable, le secteur privé serait mieux placé pour faire sa gestion⁴⁸⁰.

Les acteurs qui soutenaient cette orientation agissaient en réseau par le biais des différents regroupements comme les Chambres de

⁴⁷⁸ ASSOCIATION DES EMBOUTEILLEURS D'EAU DU QUÉBEC, préc., note 337.

⁴⁷⁹ D. ALLARD, préc., note 334, p. 2.

⁴⁸⁰ CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN, préc., note 350, p. 14.

commerce⁴⁸¹, le groupe S.M. international, le Réseau environnement⁴⁸² ou encore l'Ordre des ingénieurs du Québec⁴⁸³.

En effet, comme SNC-Lavalin, Aquatech et d'autres acteurs l'avaient signalé dans le forum officiel du BAPE, ils avaient l'intérêt de devenir les gestionnaires des ressources en eau au Québec. Les mémoires présentés lors de la consultation du BAPE sont révélateurs de ceci.

Par ailleurs, on retrouvait des acteurs économiques qui appuyaient en grande partie le discours qui proposait le statut de l'eau en tant que chose commune, discours qui était soutenu surtout par les groupes sociaux. Comme nous l'avons déjà expliqué, les tenants de cette approche s'opposaient à sa commercialisation et à l'approche économique des ressources en eau.

Certes, ce groupe d'acteurs économiques, composé de grands consommateurs d'eau, comme l'industrie des pâtes et papiers, l'industrie laitière et les agriculteurs, se ralliait au discours qui prônait le maintien du statut de l'eau en tant que chose commune, mais n'avancait pas les mêmes arguments que les groupes sociaux. En effet, on ne retrouve pas parmi les arguments qu'invoquaient ces

⁴⁸¹ CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN, préc., note 344, p. 7.

⁴⁸² RÉSEAU ENVIRONNEMENT, préc., note 347, p. 3. Ce Réseau a des alliances avec d'autres regroupements internationaux et nord-américains qui encouragent la participation du privé dans la gestion de l'eau.

« RÉSEAU environnement est le chapitre québécois de deux associations Américaines l'American Water Works Association (AWWA), composé de 55 000 membres, vouée à l'amélioration constante de la qualité de l'eau potable et la Water Environment Federation (WEF), regroupant 44 000 membres qui oeuvrent dans le domaine des eaux usées. RÉSEAU environnement a également des alliances stratégiques avec l'Association canadienne des eaux potables et usées (ACEPU), la New England Water Association (NEWEA), le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU) et la Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec. ».

⁴⁸³ L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC, préc., note 330, p. 2 et 20.

acteurs pour conserver ce statut pour l'eau, ni le caractère vital de l'eau, ni son caractère essentiel dans le maintien des écosystèmes. En réalité, l'eau pour ces acteurs économiques n'est qu'un facteur de production, et le libre accès à celle-ci se traduisait en un avantage concurrentiel.

De plus, ils n'adhéraient pas aux demandes des groupes sociaux par rapport aux redevances qui devraient être imposées pour l'utilisation d'une chose commune. En effet, la gratuité de la ressource leur convenait particulièrement.

Ainsi, par l'intermédiaire du forum officiel du BAPE, ces acteurs ont véhiculé un discours qui prônait essentiellement le maintien du *statu quo* en ce qui concerne la réglementation sur l'eau. Ils cherchaient à continuer de profiter des avantages que le libre accès et le peu de réglementation existante sur l'eau leur procuraient, surtout face à la concurrence internationale.

Bref, les acteurs économiques prônaient des discours différents par rapport au statut de l'eau dépendamment de leurs intérêts dans la ressource. La divergence dans leurs positions se voit aussi reflétée dans des enjeux ayant un lien important avec le statut de l'eau, soit la question de son exportation et de sa gestion.

b. L'exportation de l'eau

En ce qui concerne la question de l'exportation de l'eau en vrac, les acteurs économiques étaient divisés en ce qui concerne la viabilité de ces projets. Ainsi, le premier groupe d'acteurs économiques prônant la propriété de l'eau déployait plusieurs stratégies afin de convaincre

les décideurs des avantages d'entreprendre des projets d'exportation de l'eau en grandes quantités.

Plus particulièrement, l'homme d'affaires Jean Coutu s'était servi, à l'époque, du Sommet sur l'économie et l'emploi tenu à Montréal en novembre 1996, afin de promouvoir l'idée d'exporter de l'eau du Québec. Ce forum, auquel participaient de nombreux hommes d'affaires, était la place idéale pour relancer le discours relatif à la commercialisation de l'eau douce. Suite au sommet, cet homme d'affaires a organisé un groupe de travail afin de planifier la meilleure façon d'exploiter les ressources en eau de la province. Il invite également des représentants du gouvernement du Québec afin de les convaincre de l'opportunité de ce projet⁴⁸⁴. En effet, en les invitant, il tente avec d'autres entrepreneurs de les impliquer. D'ailleurs, le parti au pouvoir de l'époque, le Parti Québécois, ne semblait pas être contre les projets d'exportation d'eau. Toutefois, il entrevoyait plutôt en faire une affaire nationale⁴⁸⁵.

Par contre, les acteurs économiques qui appuyaient le discours qui prônait le statut de l'eau en tant que chose commune se positionnaient plutôt contre les projets d'exportation de l'eau en vrac, car ceux-ci diminueraient la disponibilité de cette ressource pour leurs propres usages. C'était le cas de grands consommateurs d'eau, comme l'industrie forestière et laitière, ainsi que l'agriculture et de façon générale, des acteurs pour qui l'abondance et le libre accès à la ressource ont pour effet de les rendre plus compétitifs sur le marché international.

⁴⁸⁴ D. ALLARD, préc., note 334, p. 2.

⁴⁸⁵ CONSEIL EXÉCUTIF NATIONAL DU PARTI QUÉBÉCOIS, préc., note 419, p. 20.

Ces acteurs économiques individuellement ou réunis dans des organismes comme le Centre patronal de l'environnement du Québec et l'UPA⁴⁸⁶, en rejetant l'idée de permettre les exportations massives d'eau, adhéraient au discours avancé par les groupes sociaux. À cet effet, ils reprenaient certains arguments des ONG et soulignaient l'importance de conserver les quantités d'eau disponibles au Québec pour les divers usages. Bref, ils profitaient de la force des arguments véhiculés par les groupes sociaux et se ralliaient dans ce même sens.

Or, il est à souligner que leur appui ne répondait pas au partage d'une même position de principe, mais plutôt à la satisfaction de leurs intérêts en tant qu'entreprises gourmandes en eau.

En somme, on remarque à quel point les discours des acteurs économiques divergeaient quant à la question de l'exportation de l'eau. Ainsi, les acteurs qui visaient à entreprendre lesdits projets argumentaient que l'eau devrait être considérée comme un bien économique, appropriable et échangeable. Elle devrait être traitée comme n'importe quelle autre ressource naturelle, afin de pouvoir tirer profit de sa commercialisation. Par contre, les acteurs économiques qui consomment de grandes quantités d'eau se positionnaient plutôt contre ce discours. En réalité, la disponibilité et le libre accès à la ressource sont des facteurs qui avantagent leur productivité (c.-à-d. des avantages concurrentiels). Rendre la ressource appropriable, soumise aux lois de l'offre et de la demande et lui attribuer un prix se traduirait pour eux en une augmentation des coûts de production, ce qui affecterait leur compétitivité au niveau international (c.-à-d. la perte d'un avantage concurrentiel). Voilà pourquoi ces derniers acteurs s'opposaient au discours économique

⁴⁸⁶ L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, préc., note 355, p. 31.

des ressources en eau, et favorisaient le statut de chose commune pour l'eau, statut qui excluait la possibilité d'en faire son exportation.

Analysons maintenant les discours des acteurs économiques par rapport à la question de la gestion des services d'eau.

c. La gestion des services d'eau

En ce qui concerne la gestion de l'eau, notamment en ce qui a trait à la privatisation des services d'eau, les acteurs économiques intéressés à ce modèle de gestion déployaient des stratégies afin de convaincre un grand nombre d'acteurs sociaux, mais surtout les décideurs d'adopter leur discours.

Plus particulièrement, il s'agissait des acteurs économiques qui visaient à participer à la gestion des services d'eau pour ainsi tirer des profits économiques et développer un savoir-faire exportable. Par le biais de leur discours, ils cherchaient à convaincre les décideurs de l'intérêt de comprendre l'eau comme une ressource naturelle qui devait être monnayable, afin de pouvoir tirer profit de sa gestion. Pour atteindre cette fin, ils poussaient pour l'installation de compteurs d'eau à tous les usagers, puisqu'à leur avis, cette mesure permettrait de couvrir les divers coûts liés à l'utilisation de l'eau et en même temps de les rentabiliser.

Évidemment, les acteurs qui prônaient cette option faisaient du lobbying, non seulement auprès du gouvernement du Québec, mais également auprès des municipalités qui sont les premières responsables de la gestion de l'eau au niveau local, comme l'exprimait d'ailleurs la firme Aquatech :

« Aquatech est reconnu dans le monde municipal pour être le chef de file des gestionnaires privés d'ouvrages de traitement d'eau. Présents sur ce marché depuis 1981, nous devons apporter notre voix dans ce débat sur l'eau, et faire valoir notre vision ainsi que nos espoirs quant à notre métier d'opérateur privé.⁴⁸⁷ »

Cette firme déplorait d'ailleurs le fait qu'à l'époque, environ 85 % de la population était desservie par une usine d'épuration gérée par le secteur public et qu'il était difficile pour l'industrie de prendre forme dans ce contexte⁴⁸⁸.

Les entrepreneurs privés avaient cependant réussi à convaincre quelques municipalités de déléguer certains services, dont l'assainissement et la filtration d'eau. Ce fut le cas des villes de Longueuil, de Boucherville, de Terrebonne, de Boisbriand, de Saint-Eustache, de Sherbrooke, de Sorel-Tracy, de Lévis et de Sainte-Marie, pour ne nommer que celles-ci⁴⁸⁹.

Des alliances avaient été créées entre acteurs économiques et politiques. En effet, certains soulignaient que ces partenariats avaient été un succès grâce à l'implantation de sociétés d'économie mixte, ce qui permettait un meilleur contrôle de la part de municipalités dans la gestion de l'eau. La Ville de Sherbrooke avalisait d'ailleurs ces projets de partenariat, comme elle l'exprimait dans son mémoire :

« Si certaines municipalités sont tentées de privatiser les infrastructures liées à la gestion de l'eau, la Ville de Sherbrooke croit, quant à elle, qu'il y va de l'intérêt des citoyens que les infrastructures demeurent une propriété publique. [...] Cependant, l'exploitation, l'entretien et l'administration

⁴⁸⁷ AQUATECH, préc., note 354, p. 1.

⁴⁸⁸ *Id.*

⁴⁸⁹ *Id.*, p. 6.

pourraient, à la rigueur, être confiés à l'entreprise privée ou semi-privée (publique-privée/société d'économie mixte) sous réserve d'un encadrement strict visant des critères de performance précis. »⁴⁹⁰

Plus encore, la position de l'Union des municipalités du Québec, qui manifestait une ouverture face au choix des municipalités de faire des partenariats avec le secteur privé pour les services d'aqueduc et d'assainissement⁴⁹¹, convenait aux acteurs qui s'attendaient à participer dans la gestion de l'eau.

« L'UMQ demande au gouvernement d'apporter des modifications à la Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal de manière à favoriser la création de SEM dans le domaine de la gestion des infrastructures et des services d'eau. L'Union demande également au gouvernement d'élargir la gamme des formules de partenariats accessibles aux municipalités afin qu'elles puissent bénéficier de toute la souplesse dont elles ont besoin pour offrir de meilleurs services au moindre coût.⁴⁹² »

En déployant plusieurs stratégies, comme les représentations dans différents forums et le lobbying auprès des municipalités et du gouvernement québécois, ces acteurs s'attendaient à voir au moins 50 % des municipalités desservies par le secteur privé :

« L'objectif n'est pas de chercher à remplacer le secteur public par le secteur privé, ni nous l'espérons, d'empêcher le secteur privé de prendre sa place. Il s'agit bien plutôt de viser un équilibre dont l'idéal serait de voir la moitié de la population servie par le secteur public, et l'autre moitié par le secteur privé. [...] [D]e notre côté, nous sommes prêts, et espérons un signal fort des pouvoirs publics pour promouvoir un juste

⁴⁹⁰ VILLE DE SHERBROOKE, préc., note 396, p. 7.

⁴⁹¹ L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, préc., note 389, p. 18.

⁴⁹² *Id.*, p. 18.

équilibre entre secteur privé et secteur public, l'objectif ultime étant le grand marché international. »⁴⁹³

Afin de convaincre les décideurs, certains acteurs argumentaient que le service serait plus efficace avec la participation du privé et que ceci ne changerait pas le statut de l'eau comme tel : l'eau continuerait à être une ressource collective, de même que les infrastructures reliées à l'eau. À leur avis, ce statut n'empêchait pas les municipalités de déléguer la gestion des services d'eau au secteur privé⁴⁹⁴.

Cependant, ce discours est prôné par ceux qui soutiennent l'approche économique des ressources en eau et qui avancent que l'eau étant un bien économique, on doit mettre en place des outils économiques pour facturer l'utilisation de celle-ci⁴⁹⁵. C'est d'ailleurs pour cette même raison qu'ils s'opposent également à la reconnaissance d'un droit fondamental à l'eau. Une telle reconnaissance ne ferait que contribuer au gaspillage de la ressource⁴⁹⁶. Certes, la reconnaissance de ce droit pourrait nuire à l'objectif de rentabiliser les services d'eau, surtout lorsqu'on reconnaît un minimum vital à chaque personne pour son alimentation et son hygiène. La facturation de l'utilisation du surplus ne contribuerait certainement pas à tirer des profits du service. De plus, la suspension du service pour le non-paiement irait en contravention de ce droit. Bref, pour satisfaire les intérêts de ce groupe d'acteurs, la valorisation économique de l'eau est un préalable pour que le modèle fonctionne.

⁴⁹³ AQUATECH, préc., note 354, p. 14 et 15.

⁴⁹⁴ *Id.*, p. 1.

⁴⁹⁵ LE GROUPE S.M. INTERNATIONAL INC., préc., note 343, p. 26 et 27.

⁴⁹⁶ Nathalie ELGRABLY, *La face cachée des politiques publiques*, Montréal, Les éditions logiques, 2006, p. 189-212.

Par ailleurs, on retrouvait la position des grands consommateurs d'eau, lesquels étaient plutôt réticents face au discours qui prônait la valorisation économique de l'eau, mais plus particulièrement au fait de devoir payer pour l'utilisation de l'eau. Cependant, certains acceptaient l'application du principe utilisateur-payeur, dans la mesure où ils pouvaient recevoir un service en échange :

« L'industrie est d'accord avec le principe de l'utilisateur-payeur. Les usines défraient déjà les coûts de prélèvement et de préparation de leur eau lorsque celle-ci provient directement d'une rivière ou du fleuve. Celles qui puisent leur eau à même un réseau de distribution paient la municipalité pour ce service. »⁴⁹⁷

L'industrie forestière s'opposait néanmoins à l'imposition de redevances. En soulignant qu'elle ne consommait pas l'eau comme telle, mais qu'elle retournait plutôt celle-ci, une fois traitée, à la rivière, elle considérait qu'une telle redevance n'engendrerait aucun gain environnemental ou social. Au contraire, celle-ci allait nuire à la compétitivité des industries québécoises sur le marché international⁴⁹⁸.

En effet, à la différence du principe général de l'utilisateur-payeur, les redevances impliquaient le devoir de payer pour le seul fait d'utiliser l'eau, et ce, sans recevoir aucun service en échange. Les redevances étant avant tout une contribution à la société pour le bénéfice tiré d'une chose commune, celles-ci étaient surtout proposées par les groupes sociaux⁴⁹⁹.

⁴⁹⁷ L'ASSOCIATION DES INDUSTRIES FORESTIÈRES DU QUÉBEC, préc., 331, p. 21.

⁴⁹⁸ *Id.*, p. 20.

⁴⁹⁹ L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE POUR LE CONTRAT MONDIAL DE L'EAU (AQCME), préc., note 426, p. 9.

Les agriculteurs s'opposaient, quant à eux, à l'installation de compteurs d'eau ainsi qu'à l'imposition de redevances⁵⁰⁰. De façon générale, ils n'acceptaient pas de payer pour l'utilisation de l'eau, car à leur avis, ceci nuirait au marché québécois agricole, mais surtout, ils considéraient s'adonner à une activité essentielle pour la survie humaine⁵⁰¹.

À ce sujet, les agriculteurs qui participaient au débat qui se tenait à ce moment sur la question du statut des eaux souterraines étaient favorables à la confirmation du statut juridique de ces eaux en tant que chose commune, et ce, à l'instar des eaux de surface, pourvu qu'ils puissent conserver leur droit d'usage et de libre accès⁵⁰². Plus particulièrement, la Fédération de l'UPA du Bas-Saint-Laurent, en s'appuyant sur la thèse qui considérait que les eaux souterraines étaient des biens appartenant aux propriétaires fonciers⁵⁰³, ils acceptaient que celles-ci deviennent une chose commune, mais à la condition de ne pas se voir imposer de limites à leur droit d'usage, comme des autorisations préalables, des compteurs d'eau ou des redevances⁵⁰⁴. En effet, ils espéraient, avec la confirmation de ce statut, continuer à profiter de la libre utilisation dont ils avaient bénéficié depuis longtemps au Québec.

Bref, ce groupe d'acteurs, ne partageant pas les mêmes intérêts que les autres acteurs économiques, se positionnait plutôt contre leur

⁵⁰⁰ L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, préc., note 355, p. 8 et 9. Les agriculteurs, très organisés au niveau local, régional et provincial, ont participé dans les audiences du BAPE avec des mémoires concordants les uns aux autres.

⁵⁰¹ *Id.*, p. 30.

⁵⁰² *Id.*, p. 8.

⁵⁰³ FÉDÉRATION DE L'UPA DU BAS-SAINT-LAURENT, préc., note 357, p. 6.

⁵⁰⁴ L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, préc., note 355, p. 8, 9 et 30. L'eau pour l'agriculture devait continuer à être gratuite.

discours. Plus particulièrement, en ce qui concerne la gestion de l'eau, l'application des principes économiques comme celui de l'utilisateur-payeur afin de rendre plus rentable les services d'eau, n'était pas favorable à leurs intérêts. Ils favorisaient plutôt l'approche visant à confirmer le statut de l'eau en tant que chose commune, et cherchaient à conserver le caractère accessible et gratuit de l'eau. En conséquence, ce groupe d'acteurs n'était pas d'accord avec l'idée de devoir payer des redevances pour l'utilisation de l'eau. Leur position était uniquement utilitaire : il était clair qu'ils appuyaient ce statut dans la mesure où celui-ci leur permet d'avoir un accès libre à la ressource.

En somme, la position des acteurs économiques par rapport aux divers enjeux analysés révèle leur approche par rapport aux ressources en eau, approche qui est intimement liée au statut juridique de l'eau. Leur position variait dépendamment de leurs intérêts. Ainsi, ils prônaient le statut de chose commune ou de bien économique selon la formule qui était pour eux la plus convenable. Certes, les uns comme les autres percevaient l'eau comme une ressource dont ils pouvaient tirer profit. Certains, pour l'exporter en vrac ou en bouteille, d'autres pour en tirer des profits de sa gestion, et enfin ceux pour qui l'eau était avant tout un facteur de production.

Analysons maintenant l'interaction du discours des autres acteurs présents dans ce forum sur l'eau au Québec, soit les groupes sociaux et les acteurs politiques. Nous observerons que contrairement aux acteurs économiques, leurs discours répondent plutôt à des positions de principe qu'à des intérêts comme tels.

2.2 L'interaction entre les discours des groupes sociaux et des acteurs politiques

Les divers groupes sociaux et les acteurs politiques s'entendaient sur l'essentiel de leurs positions concernant les ressources en eau au Québec, notamment sur la question de son statut juridique (a). Cependant, il y avait des divergences par rapport à d'autres enjeux comme celui de son exportation (b) et de sa gestion (c).

a. Le statut juridique de l'eau

Le premier enjeu avait rapport au statut juridique de l'eau. À cet égard, les groupes sociaux agissant en réseau, basés sur des avis des citoyens experts poussaient pour la confirmation d'un statut pour l'eau qui exclurait celle-ci de toute appropriation et de toute commercialisation. Le statut de chose commune, tant pour les eaux de surface que pour les eaux souterraines, semblait répondre à ces attentes. En effet, ils véhiculaient à l'intérieur de divers forums (le BAPE, des coalitions, des Conseils régionaux de l'environnement, etc.) un même discours qui répondait, règle générale, à une position de principe : l'eau étant vitale, on devait l'exclure de la sphère marchande.

La plupart des acteurs politiques, comme les municipalités, les MRC et les Conseils régionaux de l'environnement prônaient également le statut de chose commune pour l'eau afin de la préserver et de la protéger pour les générations à venir. En effet, la position de ces acteurs politiques répondait aux représentations des citoyens experts et des groupes sociaux qui demandaient la reconnaissance de l'eau en tant que chose commune, et ce, tant pour les eaux de surface que

pour les eaux souterraines⁵⁰⁵. On dénote en réalité que leur position obéit aux représentations des acteurs présents sur leur territoire.

En contraste, la position des acteurs politiques de la Côte-Nord, comme le Conseil régional de développement de la Baie-James et la Table des Préfets des MRC de la Côte-Nord, contrairement aux autres acteurs politiques, favorisaient le statut de l'eau en tant que bien économique. En effet, les *leaders* de cette région voyaient dans l'eau la possibilité de tirer d'énormes profits pour le développement économique, de la même façon qu'ils le font avec l'hydroélectricité⁵⁰⁶. C'est en fait pourquoi la plupart des projets de prélèvement d'eau à des fins de commercialisation et d'exportation provenaient du nord du Québec.

Il est à souligner que concernant le statut juridique de l'eau, la position dominante au Québec était de la reconnaître comme une chose commune. Ce statut était proposé par les divers groupes sociaux, comme les syndicats, les ONG, les citoyens experts, acteurs qui étaient nombreux et très présents un peu partout dans le territoire québécois⁵⁰⁷, sauf sur la Côte-Nord. Par conséquent, la plupart des acteurs politiques se positionnaient dans le sens du discours des groupes sociaux⁵⁰⁸, à la différence des acteurs politiques situés dans la région du Nord⁵⁰⁹.

⁵⁰⁵ LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, préc., note 390, p. 13.

⁵⁰⁶ TABLE DES PRÉFETS DES MRC DE LA CÔTE NORD, préc., note 383, p. 11.

⁵⁰⁷ LES AMI-E-S DE LA TERRE DE QUÉBEC, préc., note 435; LES AMI-ES DE LA TERRE DE MONTRÉAL, C. LALIBERTÉ et J.-P. DESJARDINS, préc., note 435.

⁵⁰⁸ REGROUPEMENT NATIONAL DE CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT, préc., note 398, p. 18.

⁵⁰⁹ TABLE DES PRÉFETS DES MRC DE LA CÔTE NORD, préc., note 383, p. 11.

Certes, il ne semblait pas y avoir de confrontation entre les discours de la plupart des acteurs politiques et des groupes sociaux par rapport à la question explicite du statut juridique l'eau. Cependant, on dénote des divergences entre les discours de ces acteurs quant à la question de l'exportation de l'eau, question qui est intimement liée à sa symbolique, voire à sa définition en tant que chose commune ou en tant que bien économique.

b. L'exportation de l'eau

Le deuxième enjeu faisait référence à l'exportation de l'eau. À ce sujet, les groupes sociaux s'opposaient avec véhémence à ces projets, puisque ceux-ci auraient fait de cette ressource vitale une simple marchandise. Appuyés sur des avis des citoyens experts ou des regroupements comme celui du Centre québécois du droit de l'environnement⁵¹⁰, ces acteurs avançaient de façon unanime que tous les projets d'exportation massive réduiraient l'eau à un simple produit qui serait soumis, une fois exporté, aux dispositions de l'ALENA. Le risque de perdre le contrôle sur l'eau semblait alors imminent si le Québec acceptait d'exporter l'eau en vrac.

On dénote que le discours des groupes sociaux relativement à cet enjeu fait appel à la symbolique de l'eau. Ce groupe d'acteurs argumentait que l'eau est avant tout une ressource vitale qui ne peut pas être traitée comme n'importe quelle autre ressource naturelle. Elle est essentielle à la vie et pour cette raison, elle doit demeurer hors commerce, loin de la mainmise des compagnies qui veulent en faire le commerce.

⁵¹⁰ CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, préc., note 468.

En véhiculant ce discours dans plusieurs forums politiques au niveau régional, local et même national, les acteurs qui mettaient de l'avant ce discours ont réussi à convaincre les autres intervenants et les acteurs politiques de se positionner contre ces projets d'exportation d'eau.

D'ailleurs, les divers conseils régionaux de l'environnement, le Regroupement national de conseils régionaux de l'environnement ainsi que plusieurs municipalités ont appuyé ce discours et se sont clairement exprimés contre tout projet de dérivation des eaux lors des consultations du BAPE⁵¹¹. Il était clair que les groupes sociaux avaient réussi à sensibiliser l'opinion publique d'une bonne partie du territoire québécois à propos de cet enjeu, raison pour laquelle les acteurs politiques avaient plutôt intérêt à pencher dans le même sens.

Malgré ceci, il y avait certains acteurs politiques qui manifestaient ouvertement leur appui aux projets d'exportation d'eau. Parmi ceux-ci on retrouvait les acteurs politiques de la Côte-Nord et de la Baie-James, acteurs qui voulaient mettre de l'avant lesdits projets. En effet, le développement économique de cette région s'est toujours basé sur l'exploitation des ressources naturelles comme les mines, la forêt et surtout l'hydroélectricité. D'ailleurs, plus de 50 % de la puissance installée d'Hydro-Québec est située sur le territoire de la Baie-James⁵¹². Par conséquent, le discours dominant dans cette région supportait l'idée de comprendre l'eau comme n'importe quelle autre ressource naturelle. L'exportation et la commercialisation de l'eau ne

⁵¹¹ REGROUPEMENT NATIONAL DE CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT, préc., note 398, p. 18.

⁵¹² CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS DE LA BAIE-JAMES, *Portrait de la Jamésie*, en ligne: <http://www.crebj.ca/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=4&Itemid=27> (consulté le 20 juillet 2011).

pouvaient qu'apporter des avantages économiques, considérant que les ressources en eau sont abondantes dans un territoire très vaste et où le taux de population est très faible.

D'autres acteurs politiques qui semblaient ouverts à ces projets étaient le parti politique de l'Action démocratique du Québec (ADQ) et le Parti Québécois (PQ) qui était au pouvoir à l'époque de la consultation. En effet, ce dernier envisageait sérieusement cette possibilité, et il n'écarterait donc pas l'idée de faire de l'eau un produit exportable, comme l'ont d'ailleurs dévoilé les médias :

« Le gouvernement du Québec serait actuellement prêt à considérer une demande d'exportation d'eau en vrac par navire-citerne même si la vaste majorité des provinces canadiennes et le gouvernement fédéral sont d'avis qu'un seul précédent de ce genre risquerait de leur faire perdre leur compétence constitutionnelle en faisant des eaux en vrac un objet de commerce sans contrainte en vertu des règles de l'ALENA. "S'il y avait une demande, nous serions prêts à la considérer", a déclaré hier, au quotidien *Le Devoir*, Georges Roberge, qui représentait le ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) à la consultation nationale sur l'eau, menée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. M. Roberge a dit ne connaître aucune exigence réglementaire, environnementale, faunique ou patrimoniale qui pourrait contraindre telles exportations, de sorte que le Québec aurait peu de moyens de refuser un premier permis dont le Canada anglais, avec une rare unanimité, tente de stopper actuellement l'émission. »⁵¹³

Avec cette position, le Parti Québécois semblait plutôt vouloir faire de l'eau une propriété publique pour que l'État puisse faire de l'exportation de l'eau, une affaire nationale à l'instar d'Hydro-Québec. Par rapport à ces intentions, les groupes sociaux et les citoyens experts s'unissaient pour s'opposer à tout projet de ce genre et

⁵¹³ « Parti Québécois : "L'exportation d'eau en vrac est envisagée" », *Le Soleil*, (19 mars 1999), chapitre 4, 4.1.

tentaient, par le biais des alliances, des arguments et des représentations dans divers forums, de convaincre les acteurs politiques de bannir définitivement les exportations d'eau en provenance du Québec. La tâche des groupes sociaux n'était pas facile, surtout lorsque le parti au pouvoir semblait vouloir faire le commerce de l'eau.

En somme, les positions des acteurs par rapport à cet enjeu sont révélatrices de la symbolique de l'eau qu'ils supportaient. Ainsi, pour la plupart des groupes sociaux l'eau est tellement essentielle à la vie qu'elle devrait sortir de la sphère marchande, mais pour certains acteurs politiques, elle était un bien, une ressource naturelle comme une autre, dont l'exportation pouvait enrichir le Québec.

Il y avait également un autre enjeu où la position des acteurs politiques et des groupes sociaux n'était pas unanime : l'enjeu de la gestion publique/privée des services d'eau.

c. La gestion des services d'eau

Le troisième enjeu faisait référence à la gestion des services d'eau. Même si parfois cet enjeu paraît avoir un lien moins étroit avec le statut de l'eau, le choix de sa gestion, soit publique ou privée, divisait ceux qui prônaient le statut de l'eau en tant que chose commune de ceux qui considéraient l'eau comme un bien économique.

À cet égard, les groupes sociaux prônaient la gestion publique de l'eau et s'opposaient à la privatisation de ces services. Ils effectuaient en même temps une pression politique pour la reconnaissance du droit fondamental d'accès à l'eau pour les besoins essentiels. Ces enjeux ont d'ailleurs été fortement débattus lors de la consultation publique

sur l'eau de 1999, puisque plusieurs acteurs économiques visaient la privatisation de la gestion de l'eau ou à tout le moins, à entreprendre des partenariats avec les municipalités pour les services d'eau. De plus, certaines municipalités voulaient avoir le choix de faire des partenariats public-privé et envisageaient d'installer des compteurs d'eau pour l'ensemble des usagers.

La création des réseaux, des alliances et des coalitions ont servi à véhiculer le discours s'opposant à la privatisation de la gestion des services d'eau. Ainsi, les syndicats et des ONG comme l'Association québécoise pour le contrat mondial de l'eau, le Comité des citoyens et citoyennes pour la protection de l'environnement Maskoutain (CCCPEM)⁵¹⁴, de pair avec des coalitions comme Eau Secours!, la Coalition montréalaise pour un débat public sur la gestion de l'eau, et le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ), mettaient de l'avant les mêmes arguments dans le but de s'opposer, d'une part, à l'installation de compteurs d'eau pour les résidences et, d'autre part, à toute tentative de privatisation de la gestion de l'eau. Ils soutenaient que le caractère commun de l'eau et son accessibilité seraient mis en péril en rendant l'usage domestique payant, ce dernier devant servir à combler les besoins humains de base. Ils argumentaient également que le système de tarification de l'eau viendrait pénaliser les plus démunis.

En réalité, en refusant la tarification de l'eau pour l'usage résidentiel, les groupes sociaux visaient à décourager la privatisation des services en eau. En effet, en empêchant que les résidences aient un compteur, le secteur privé ne pourrait pas aisément facturer les services d'eau aux usagers pour leur consommation. Par conséquent, il serait fort

⁵¹⁴ LE COMITÉ DES CITOYENS ET CITOYENNES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MASKOUTAIN (CCCPEM), préc., note 434.

difficile pour le privé de rentabiliser les services d'eau et d'assainissement.

Pour leur part, les acteurs politiques avaient une position ambiguë à ce sujet. Certains acteurs, comme l'Union de Municipalités du Québec (UMQ)⁵¹⁵ et la Fédération québécoise des municipalités (FQM)⁵¹⁶, appuyaient les revendications des groupes sociaux en prônant la gestion publique de l'eau et le refus de l'installation de compteurs d'eau pour le secteur résidentiel, mais manifestaient ne pas être complètement fermés à l'idée de faire des partenariats avec le secteur privé pour les services d'aqueduc et d'assainissement.

Ces acteurs semblaient vouloir concilier les demandes des divers acteurs en même temps. D'un côté, leur discours devait satisfaire les demandes des groupes sociaux, ce qui leur donnait l'appui de l'opinion publique, mais de l'autre, il devait tenir compte des demandes de certaines municipalités membres qui s'attendaient à avoir le choix du modèle de gestion de l'eau à implanter dans leur municipalité⁵¹⁷.

En effet, certaines municipalités avaient exprimé publiquement leur choix de conserver la gestion de l'eau publique, comme la ville de Québec⁵¹⁸, mais d'autres voulaient avoir l'opportunité de s'associer

⁵¹⁵ L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, préc., note 389, p. 3.

⁵¹⁶ LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, préc., note 390, p. 14.

⁵¹⁷ L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, préc., note 389, p. 18.

⁵¹⁸ VILLE DE QUÉBEC, préc., note 397, p. 15.

« En ce qui a trait à la gestion de ses infrastructures d'eau, la Ville de Québec profite de la présente tribune pour dire qu'elle continuera d'assurer elle-même la gestion de ses infrastructures. Convaincue que la gestion de l'eau doit passer par l'exercice de la responsabilité municipale en cette matière, la Ville de Québec continuera d'améliorer ses opérations pour protéger et conserver l'eau-ressource. Tel que mentionné en octobre 1996, il

éventuellement avec le privé⁵¹⁹. L'UMQ visait donc surtout à laisser le libre choix à chacun de ses membres, sans nécessairement faire un véritable lien entre ce choix de gestion et le statut juridique de l'eau.

Par ailleurs, les Conseils régionaux de l'environnement, ainsi que le Regroupement national de conseils régionaux de l'environnement tenaient le même discours que celui soutenu par les groupes sociaux. En effet, leur discours mettait de l'avant des arguments avancés par les groupes sociaux et faisait siennes les revendications concernant la gestion publique de l'eau⁵²⁰. Par conséquent, en alliance avec les groupes sociaux, ils se sont opposés tant à la privatisation des infrastructures de distribution et de traitement des eaux qu'à la privatisation de la gestion des services inhérents⁵²¹. La position relative à l'installation de compteurs d'eau uniquement pour le secteur industriel et commercial et non pour le secteur résidentiel coïncide également avec ce qui avait été proposé par les divers groupes sociaux. Certes, dans ces conseils, la participation des groupes sociaux prônant le statut de l'eau en tant que chose commune a joué un rôle déterminant dans l'adoption de leurs discours concernant les ressources en eau⁵²².

n'est pas question de privatisation des infrastructures d'eau de la Ville de Québec qui sont dans un état satisfaisant, sont utilisées de façon optimale, ont requis des investissements significatifs pour les maintenir et sont opérées par une équipe ayant une grande expertise. »

⁵¹⁹ VILLE DE SHERBROOKE, préc., note 396, p. 7.

⁵²⁰ LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE LANAUDIÈRE, préc., note 405; LE CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ABITIBI-TEMISCAMINGUE, préc., note 409; LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'OUTAOUAIS, préc., note 406, p. 29.

⁵²¹ REGROUPEMENT NATIONAL DE CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT, préc., note 398, p. 18.

⁵²² En effet, il est important de souligner que ces conseils avaient été créés à l'initiative des groupes sociaux et des ONG préoccupées par l'environnement. Ils ont obtenu avec le temps une reconnaissance publique et juridique. Même si à l'intérieur de ces conseils on retrouve divers représentants des divers milieux de la société comme le secteur communautaire, économique, politique, écologique, etc.,

Ainsi, concernant la gestion publique/privée de l'eau, la position des acteurs politiques semblait appuyer en grande partie les revendications des groupes sociaux. Ceux-ci avaient le défi d'empêcher la privatisation des services d'eau, bien que certaines municipalités voulaient aller de l'avant avec des partenariats public/privé de la gestion de l'eau.

Bref, les groupes sociaux agissant en réseaux ont réussi à convaincre plusieurs acteurs politiques du bien-fondé de leur propos. Ainsi, les divers groupes sociaux, de concert avec les autochtones, des citoyens experts et avec l'appui de la plupart des acteurs politiques, ont véhiculé le discours voulant que le statut juridique de l'eau soit celui de chose commune, donc une ressource qui devrait être exclue du commerce et dont la gestion devrait être publique. Il est intéressant de voir à quel point les mémoires des ONG, des syndicats et des conseils régionaux de l'environnement se rejoignent sur ces aspects. Il y avait plusieurs alliances entre eux, puisque certains faisaient directement référence aux mémoires présentés par les autres acteurs, ce qui avait pour effet de conférer une force supplémentaire à leur discours. Les groupes citoyens se sont très bien organisés dans le cadre des audiences.

Analysons maintenant une dernière interaction qui a influencé en quelque sorte le débat sur certains enjeux reliés au statut de l'eau : l'interaction entre le gouvernement du Québec, les gouvernements des États fédérés américains riverains des Grands Lacs et la Commission mixte internationale, ci-après (CMI).

on y retrouve un bon nombre de groupes sociaux préoccupés pour la préservation de l'environnement. REGROUPEMENT NATIONAL DES CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT, *Historique*, en ligne : <<http://www.rncreq.org/historique.php>> (consulté le 20 juillet 2011).

2.3 Le Québec, les États riverains des Grands Lacs et la CMI

L'interaction entre le gouvernement du Québec et les gouvernements des États fédérés américains riverains des Grands Lacs est loin d'être négligeable, surtout lorsque le Québec partage quelque 735 kilomètres de frontière avec les États-Unis, parmi lesquels 113 sont constitués d'eau⁵²³. Notons qu'une grande partie des eaux frontalières fait partie du réseau des Grands Lacs via le fleuve Saint-Laurent⁵²⁴.

À cet effet, le Québec entretient des rapports importants avec les États américains riverains des Grands Lacs et leurs relations ont été encadrées par plusieurs ententes, telles la Charte des Grands Lacs de 1985⁵²⁵, l'Annexe de la Charte des Grands Lacs de 2001⁵²⁶ et l'Entente sur les ressources durables en eaux du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent de 2005⁵²⁷. Ces instruments internationaux ont été rédigés dans le but de protéger la quantité et la qualité des eaux de ce vaste réservoir hydrique et de le mettre ainsi à l'abri des projets d'exportation d'eau.

Tout d'abord, il est important de souligner que le Québec et les États américains riverains des Grands Lacs possèdent des contextes hydriques semblables. En effet, ceux-ci profitent d'une abondance en

⁵²³ RESSOURCES NATURELLES CANADA, préc., note 146.

⁵²⁴ COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, préc., note 148.

⁵²⁵ *Charte des Grands Lacs*, 11 février 1985, en ligne : <<http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/informer/ententes/pdf/1985-03.pdf>> (consulté le 1 mars 2011), ci-après *Charte des Grands Lacs* de 1985.

⁵²⁶ *Annexe à la Charte des Grands Lacs, Entente additionnelle à la Charte des Grands Lacs*, 18 Juin 2001, en ligne : <<http://www.cglg.org/projects/water/docs/Annexe2001Fra.pdf>> (consulté le 1 avril 2010), ci-après *Annexe à la Charte des Grands Lacs* de 2001.

⁵²⁷ *Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent* de 2005, préc., note 149.

eau qui leur permet de déployer plusieurs activités gourmandes en eau⁵²⁸.

Ensuite, le statut juridique de l'eau est équivalent tant au Québec que dans cette région des États-Unis. En effet, au Québec, l'eau est comprise traditionnellement comme une chose commune. À ce titre, l'eau est non appropriable, accessible à tous et hors commerce. Dans les États américains concernés, l'eau est aussi conçue comme une ressource commune : « Water is like air, owned by no one and yet owned by all ⁵²⁹», ressource qui doit être utilisée de façon raisonnable⁵³⁰ : « Each riparian owner has an equal right to the use of water. Riparian owners do not have a property ownership right in the water itself, but simply a right to use the water, without impairing it, as it passes along.⁵³¹ » Ainsi, le statut juridique de l'eau est compatible, voire semblable, tant au Québec que dans les États américains riverains des Grands Lacs⁵³².

En ce qui concerne la question de l'exportation de l'eau, il semble y avoir une interaction, voire une influence, du discours soutenu par les États riverains des Grands Lacs sur la position du gouvernement du Québec. Ces États se sont toujours opposés aux dérivations massives de l'eau et à son exportation en dehors des bassins⁵³³, surtout lorsque les États du Sud-ouest des États-Unis, qui traversent quant à eux une période de stress hydrique importante, ont manifesté

⁵²⁸ GOUVERNEMENT DE MICHIGAN, LAW ENFORCEMENT DIVISION, préc., note 72.

⁵²⁹ *Id.*, p. 5.

⁵³⁰ COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *Rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique*, Ottawa, CMI, 2000.

⁵³¹ GOUVERNEMENT DE MICHIGAN, LAW ENFORCEMENT DIVISION, préc., note 72, p. 36.

⁵³² COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, préc., note 530.

⁵³³ *Id.*

leur volonté de s'approvisionner en eau à même les Grands Lacs. À ce moment-là, ces États ont convenu avec les provinces du Québec et de l'Ontario d'empêcher les transferts massifs d'eau de ce réservoir hydrique et ont en conséquence signé la Charte des Grands Lacs de 1985.

Malgré la signature de cette Charte et l'adoption d'une politique fédérale de l'eau au Canada en 1987, qui interdisait les exportations massives d'eau, il semble que le gouvernement du Québec de l'époque songeait encore à la possibilité de réaliser des projets de transferts massifs d'eau⁵³⁴. En effet, tant le gouvernement de Robert Bourassa (Parti libéral 1985-1994) que celui de Lucien Bouchard (Parti Québécois 1996-2001), étaient d'avis que les projets d'exportation d'eau seraient très profitables pour le Québec⁵³⁵.

En 1998, lorsque l'Ontario octroie une licence à l'entreprise Nova Group pour exporter de l'eau du Lac-Supérieur vers des marchés asiatiques⁵³⁶, et que le gouvernement du Québec semble vouloir entreprendre des projets d'exportation d'eau, les gouverneurs des États américains, préoccupés par ces projets, ont consulté formellement la CMI, comme le dévoile le rapport de cette Commission:

« Les récentes propositions visant à exporter de l'eau provenant des Grands Lacs et d'autres régions des États-Unis et du Canada ont amené les gouvernements à renvoyer à la

⁵³⁴ Robert BOURASSA, *L'énergie du Nord*, Scarborough, Prentice Hall, 1985.

⁵³⁵ « Parti Québécois : "L'exportation d'eau en vrac est envisagée" », préc., note 513.

⁵³⁶ Frédéric LASSERRE, « L'ALENA oblige-t-il le Canada à céder son eau aux États-Unis? La continentalisation des ressources en Amérique du Nord », dans F. LASSERRE (dir.), dans Frédéric LASSERRE (dir.), *Transferts massifs d'eau, Outils de développement ou instruments de pouvoir?*, Sainte-Foy (Qc.), Presses de l'Université du Québec, 2005, 463, à la page 463.

Commission mixte internationale la question de l'utilisation de l'eau le long de la frontière [...] Dans ce contexte, ils ont demandé à la Commission d'examiner, pour en faire rapport et formuler des recommandations [...] »⁵³⁷

La Commission mixte internationale est un organisme qui aide les gouvernements des deux pays à la résolution des conflits concernant leurs eaux limitrophes⁵³⁸. Par conséquent, c'était l'organisme pertinent pour soulever toute question relative à la dérivation massive d'eau provenant du bassin des Grands Lacs.

Cette Commission, avant de se prononcer, a créé un comité consultatif afin d'étudier la question en détail et a organisé une consultation auprès des riverains et des acteurs sociaux autour des Grands Lacs afin d'obtenir leur opinion⁵³⁹. La Commission souligne qu'il y avait une opposition généralisée de la part de ces acteurs face à toute forme d'extraction d'eau en vrac, même si, dans certains cas, ils voulaient rendre possibles les exportations d'eau à des fins humanitaires.⁵⁴⁰

La plupart des participants à cette consultation organisée par la CMI militaient en faveur de l'approche de prudence proposée par la Commission en raison de nombreuses incertitudes, comme celle reliée aux effets possibles des changements climatiques sur le niveau des

⁵³⁷ COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, préc., note 530, p. 3.

⁵³⁸ COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *Sa nature, son fonctionnement*, CMI en ligne : <http://www.ijc.org/fr/documentation/ijc_cmi_nature.htm#nature> (consulté le 28 juillet 2011).

« Créée en vertu du Traité relatif aux eaux limitrophes de 1909, la Commission est composée de six commissaires, dont trois sont nommés par le Président des États-Unis sur la recommandation du Sénat américain, et trois par le Gouverneur en conseil du Canada sur l'avis du Premier ministre canadien. ».

⁵³⁹ COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, préc., note 530, p. 3.

⁵⁴⁰ *Id.*, p. 4 et 5.

eaux. Les audiences auraient révélé des préoccupations importantes quant à la qualité de l'eau des Grands Lacs, quant aux réserves d'eau souterraine et quant au respect des droits ancestraux des peuples autochtones vivant autour de ce bassin⁵⁴¹.

Suite à cette enquête, la Commission a publié son rapport au cours de l'année 2000. Elle signalait qu'il n'est pas avantageux d'exporter l'eau en vrac, et ce, pour des motifs d'ordre économique, environnemental et stratégique :

« À une échelle plus restreinte, des transferts massifs d'eau pourraient être effectués par camion ou par navire-citerne. Comme l'eau est lourde, son transport coûte cher. En raison de la géographie locale et de l'impossibilité pour les gros navires-citernes, d'emprunter la Voie maritime, le transport de quantités massives d'eau des Grands Lacs sur de grandes distances ne semble pas viable sur le plan économique. »⁵⁴²

Dans son rapport, la CMI souligne également que dans son état naturel, l'eau n'est pas un objet de commerce. Elle estime que tant l'*Accord de libre-échange nord-américain* (L'ALENA) que l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (ci-après le GATT) n'empêchent pas les gouvernements de prendre des mesures pour protéger l'eau. Ce serait plutôt le Traité de 1909 qui s'appliquerait aux questions concernant les eaux douces et qui empêcherait qu'un État puisse, de façon unilatérale, faire des transferts d'eau provenant d'eaux limitrophes⁵⁴³. Cette position est en fait complémentaire avec la position exposée par les groupes sociaux et des citoyens experts du Québec, qui voulaient éviter que l'eau soit régie par des traités de

⁵⁴¹ *Id.*, p. 4.

⁵⁴² *Id.*, p. 19. Il semblerait que d'autres avenues sont plus rentables comme la désalinisation de l'eau de mer.

⁵⁴³ F. LASSERRE, préc., note 536, à la page 478.

libre-échange, et ainsi, qu'elle soit considérée en tant que marchandise.

La position de la CMI reflète en réalité la position d'une grande proportion de la population canadienne et des États fédérés situés aux abords des Grands Lacs qui s'opposent aux transferts massifs d'eau. Ainsi, elle appuie implicitement le discours avancé par les groupes sociaux du Québec, qui visaient à faire confirmer le statut de l'eau en tant que chose commune et à l'exclure de la sphère marchande : « Un très clair consensus apparaît dans les populations des deux pays, qui souhaitent privilégier une approche de conservation des eaux à des projets d'exploitation. »⁵⁴⁴

Il est important de souligner que ce rapport a été présenté lors de la consultation sur l'eau organisée par le BAPE et que cette commission en a tenu compte. En effet, la question de l'exportation de l'eau étant un enjeu majeur, la position des États riverains des Grands Lacs et celle de la CMI étaient par conséquent des positions importantes à considérer lors du rapport du BAPE et, plus tard, lors de l'adoption d'une politique de l'eau au Québec.

En conséquence, ces États américains et la CMI auraient joué un rôle important au moment de convaincre les gouvernements des provinces canadiennes comme l'Ontario et le Québec de ne pas exporter les eaux découlant de ce réservoir hydrique. Ces États ont réussi du même coup à convaincre ces provinces de signer des ententes visant la protection des eaux limitrophes⁵⁴⁵. Ce faisant, ils ont joué un rôle

⁵⁴⁴ Bruno BISSON, « Le Canada doit renforcer la protection de ses eaux », *La Presse*, (23 octobre 1999), A-23.

⁵⁴⁵ *Annexe à la Charte des Grands Lacs de 2001, préc., note 526; Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent de 2005, préc., note 149.*

non négligeable lors de la confirmation du statut de l'eau en tant qu'une ressource hors commerce.

En somme, nous observons à quel point le discours soutenu par les groupes sociaux du Québec qui s'opposaient aux projets d'exportation d'eau en vrac et qui prônaient le statut de l'eau en tant que chose commune coïncidait avec le discours d'une partie de la population des États fédérés autour des Grands Lacs, ainsi qu'avec la position des gouvernements de ces États et de la CMI. En conséquence, ce discours est devenu dominant au détriment du discours qui proposait la commercialisation de l'eau, et s'est ainsi institutionnalisé, comme nous le verrons par la suite, dans la politique de l'eau de la province du Québec.

Chapitre II. L'institutionnalisation

Suite à la consultation sur l'eau organisée par le BAPE, la Commission responsable devait faire un rapport et des recommandations au gouvernement afin que celui-ci adopte une politique de l'eau. Le discours dominant lors de cette consultation allait ainsi s'institutionnaliser dans une politique publique qui guiderait la réglementation subséquente concernant l'eau douce au Québec.

Le rapport de cette Commission a fait état des représentations des acteurs et a supporté le discours majoritaire soutenu lors des audiences publiques. Parmi les principales recommandations faites dans le rapport du BAPE, on retrouve la confirmation du statut de l'eau en tant que chose commune, la gestion publique de la ressource et un positionnement catégorique contre les exportations de l'eau en vrac⁵⁴⁶.

Ainsi, malgré les efforts des acteurs qui prônaient une approche économique et leur pouvoir de lobbying, les acteurs sociaux prônant la reconnaissance de l'eau comme une chose commune et la gestion publique de l'eau ont réussi à faire pencher la balance en leur faveur. En effet, ils étaient nombreux à participer à la consultation publique organisée par le BAPE et leurs alliances étaient stratégiques. Ainsi, le poids de leurs arguments a fini par convaincre les décideurs politiques, d'ailleurs très sensibles à l'opinion publique, d'aller dans le sens de leurs discours.

⁵⁴⁶ COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, préc., note 8, t. 1, p. 116-121.

Nous verrons dans les pages qui suivent comment les différents points mis de l'avant par les acteurs dominants ont été repris et traduits dans la politique de l'eau, ainsi que dans la réglementation subséquente concernant l'eau douce au Québec (section 1). Nous étudierons également comment le discours dominant est devenu une nouvelle « réalité », même au-delà et préalablement à l'adoption de la réglementation concernant la gestion de l'eau (section 2).

Section 1. L'adoption de la Politique nationale de l'eau

Le rapport de la Commission sur l'eau du BAPE a été présenté au gouvernement québécois le 1^{er} mai 2000⁵⁴⁷. Dans ce document, la commission faisait état des représentations des acteurs et de leurs mémoires. Elle adoptait des positions par rapport à la gestion de l'eau au Québec et faisait des recommandations au gouvernement. Elle insistait sur la réforme du cadre réglementaire et des institutions se rapportant à l'eau, misait sur la gestion de l'eau par bassin versant et soulignait les attentes de la population quant à la protection de l'eau et des milieux aquatiques⁵⁴⁸. Ses recommandations ont servi à tracer des lignes directrices et à fixer des objectifs dans la politique de l'eau du Québec.

En effet, le ministre de l'Environnement de l'époque, M. Paul Bégin, a accueilli favorablement le rapport de la Commission et a affirmé qu'il constituait la pierre angulaire de l'élaboration d'une première politique de l'eau au Québec⁵⁴⁹. Il a exprimé publiquement

⁵⁴⁷ COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, préc., note 8.

⁵⁴⁸ *Id.*, t. 1, p. 1. Voir lettre de M. André Harvey adressée à M. Paul Bégin, Ministre de l'Environnement Québec, (1^{er} mai 2000).

⁵⁴⁹ CAROLINE DROUIN, Communiqué, *Le Ministre de l'Environnement accueille très favorablement le rapport de la commission de la gestion de l'eau*, (3 mai 2000), en

l'importance de conserver le caractère commun de l'eau et a proposé qu'elle fasse partie du patrimoine collectif du Québec : « Il m'apparaît essentiel que l'eau soit considérée comme faisant partie du patrimoine collectif du Québec et que cette orientation se reflète dans nos lois »⁵⁵⁰. Le ministre s'est positionné formellement sur la question de l'exportation massive d'eau et en confirmant l'interdiction de ce commerce, il manifestait que ceci : « [...]confirme la justesse de la Loi sur la préservation des ressources en eau que nous avons fait adopter l'automne dernier et qui interdit les transferts massifs d'eau hors Québec. »⁵⁵¹ En effet, cette loi avait été adoptée temporairement et le gouvernement visait dès lors à la rendre permanente.

Il reconnaît également le poids des acteurs sociaux qui se sont prononcés contre la privatisation des infrastructures reliées à la gestion de l'eau et à cet égard il accorde une certaine légitimité à leur discours : « Les gens se sont prononcés contre toute forme de privatisation des équipements qui servent à l'alimentation de leur eau potable ou à l'évacuation et à l'assainissement des eaux usées. Je prends bonne note de cette volonté clairement manifestée »⁵⁵².

Un mois après la réception du rapport de la commission, soit en juin 2000, le gouvernement adoptait le Cadre général d'orientation de la future politique sur l'eau⁵⁵³, dans lequel il fixait les principales orientations de la politique. Ces orientations étaient concordantes avec son discours préalablement exprimé lors de la réception du rapport. Ainsi, la première orientation de la politique concerne le

ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/communiques/2000/c000503a.htm>>
(consulté le 29 avril 2010)

⁵⁵⁰ *Id.*

⁵⁵¹ *Id.*

⁵⁵² *Id.*

⁵⁵³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 9.

statut de l'eau. À cet égard, le discours du gouvernement reprend le discours exprimé par les citoyens experts et les acteurs sociaux ayant participé à la consultation et qui proposait la confirmation du statut de l'eau en tant que chose commune⁵⁵⁴.

La deuxième orientation de la politique vise à assurer la protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques. À cet égard, le gouvernement réaffirme l'importance de son implication dans le but de resserrer les normes existantes concernant la qualité de l'eau à distribuer dans les réseaux publics, d'investir dans l'assainissement des eaux usées et d'exercer un meilleur contrôle des rejets dans les milieux aquatiques⁵⁵⁵.

La troisième orientation vise à gérer l'eau de façon intégrée dans une perspective de développement durable. En effet, ce modèle de gestion avait été favorisé par la plupart des acteurs sociaux ayant participé à la consultation et le gouvernement manifestait son accord à le mettre en place afin de mieux coordonner les actions gouvernementales à tous les niveaux, et ce, en concertation avec les différents acteurs et usagers autour d'un même bassin⁵⁵⁶.

Ces orientations se verront effectivement institutionnalisées dans le texte de la politique de l'eau de 2002⁵⁵⁷. Ainsi, la politique vise tout d'abord à « reconnaître cette ressource comme une richesse de la société québécoise et comme une partie intégrante de son patrimoine

⁵⁵⁴ *Id.*

⁵⁵⁵ *Id.*

⁵⁵⁶ *Id.*

⁵⁵⁷ *Id.*, p. 9.

collectif. »⁵⁵⁸ Selon la politique, cette reconnaissance implique ce qui suit :

« Tous les membres de la collectivité ont le droit d'avoir accès à la ressource et d'en faire un usage conforme à sa nature ; l'État québécois a la responsabilité de mettre en place le cadre juridique nécessaire pour préserver la qualité et la quantité de l'eau, en tenant compte de l'intérêt général et des finalités du développement durable. L'eau, comme l'air, sont reconnus par le Code civil comme des choses dont l'usage est commun à toutes et à tous et qui doivent être régies par les lois d'intérêt général. L'eau dans son état naturel, qu'elle soit de surface ou souterraine, est en effet une chose commune sous réserve des droits d'utilisation ou des droits limités d'appropriation qui peuvent être reconnus. L'eau faisant partie de notre patrimoine collectif, il importe d'en assurer la pérennité et de favoriser le maintien de sa qualité au bénéfice de la collectivité. »⁵⁵⁹

En reprenant le discours d'acteurs sociaux comme les ONG qui s'opposaient à la commercialisation de l'eau, le gouvernement affirme dans sa politique que « l'eau à l'état naturel ne peut pas être marchandée ni être soumise aux règles du marché parce qu'elle est irremplaçable et qu'elle n'a pas de substitut. »⁵⁶⁰

Ce discours introduit la question de l'exportation de l'eau, exportation qui, selon la *Politique nationale de l'eau*, serait bannie de façon permanente. En effet, à la suite des représentations des ONG, des acteurs politiques, économiques et même de la Commission mixte internationale⁵⁶¹ auprès des membres de la Commission du BAPE, cette dernière s'est prononcée contre tout projet d'exportation de

⁵⁵⁸ *Id.*

⁵⁵⁹ *Id.*

⁵⁶⁰ *Id.*

⁵⁶¹ COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, préc., note 530, p. 4.

l'eau, ce qui, selon toute vraisemblance, a amené le gouvernement provincial à aller dans cette même direction :

« À la question “ Le Québec doit-il exporter massivement son eau douce? ”, la Commission répond par un non catégorique. Une stratégie d'exportation massive n'est probablement pas rentable et constitue un risque écologique à éviter. »⁵⁶²

En effet, le BAPE reconnaît que l'intervention de la CMI a été prise en considération et invoque, entre autres, les arguments que celle-ci a proposés au gouvernement québécois :

« Dans le contexte des connaissances actuelles, il est clair qu'une stratégie d'exportation massive par dérivation ou par transport en vrac depuis l'écosystème Saint-Laurent, Grands Lacs est une stratégie à risque en raison du faible potentiel d'offre d'eau des Grands Lacs. Au surplus, ce n'est pas une solution durable. »⁵⁶³

De même, le gouvernement du Québec, suivant les recommandations du rapport du BAPE⁵⁶⁴, la pression du gouvernement fédéral, les engagements pris avec les États américains autour des Grands Lacs et l'opinion publique, a adopté à la fin de 2001, la *Loi modifiant la Loi visant la préservation des ressources en eau*⁵⁶⁵ qui confère un caractère permanent au moratoire sur les transferts massifs d'eau hors du Québec.

La politique a aussi été favorable à l'imposition de redevances sur l'utilisation de l'eau aux grands consommateurs commerciaux et industriels, comme les groupes sociaux et les acteurs politiques le

⁵⁶² COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, préc., note 8, t.1, p. 13.

⁵⁶³ *Id.*, t.1, p. 10.

⁵⁶⁴ *Id.*, t.1, p. 13.

⁵⁶⁵ *Loi modifiant la Loi visant la préservation des ressources en eau*, L.R.Q., c. 48.

suggéraient. En effet, ces acteurs avançaient que l'abondance de la ressource et le libre accès à celle-ci profitaient davantage aux grands consommateurs de l'eau qui devraient donc payer des redevances puisqu'ils tirent profit de la chose commune⁵⁶⁶. Il est à souligner que les redevances représentent une mesure qui n'a pas été instaurée dans le but de tirer profit de l'eau, mais plutôt de compenser, de façon financière, le coût social et environnemental associé à l'utilisation de la ressource par les grands consommateurs d'eau.

Quant à la tarification de l'eau, la politique exclut l'application de la tarification pour le secteur résidentiel puisqu'elle reconnaît que les taxes d'eau municipales couvrent déjà la portion utilisée pour l'usage domestique⁵⁶⁷. On constate ainsi l'adoption de la recommandation du BAPE qui rejoignait les discours des groupes sociaux :

« Pour le secteur domestique, la Commission pense qu'il appartient aux municipalités de statuer selon leurs besoins et leur situation. [...] Quant à la tarification à l'usage à partir de compteurs, elle soulève quatre objections majeures : les coûts d'installation, les frais administratifs de la tarification, les limites structurelles liées au bâti et l'incapacité de payer d'une portion de la population. Selon certains, la tarification au compteur est la plus équitable. Selon la Commission, c'est confondre équité et égalité. La Commission est donc peu favorable à l'implantation des compteurs domestiques dans les municipalités, surtout s'il y a une forte proportion de locataires. »⁵⁶⁸

En outre, la Politique reconnaît le droit à l'eau, droit qui a été largement invoqué par les groupes sociaux lors de la consultation publique. D'ailleurs, ce droit sera plus tard consacré dans la *Loi*

⁵⁶⁶ L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE POUR LE CONTRAT MONDIAL DE L'EAU (AQCME), préc., note 426, p. 9.

⁵⁶⁷ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 9, p. 19-21.

⁵⁶⁸ COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, préc., note 8, t.1, p. 135.

*affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*⁵⁶⁹.

En ce qui concerne la gestion publique/privé de l'eau, la politique vise à assurer la pérennité des infrastructures municipales et à améliorer la gestion des services d'eau. Elle adopte les recommandations de la Commission du BAPE, en ce qui concerne la propriété des équipements reliés à la gestion de l'eau:

« La Commission s'oppose à la privatisation des équipements municipaux de traitement de l'eau. Il s'agit là d'un bien collectif qui doit le rester. Au surplus, il y a un consensus au Québec sur ce point. [...] Dans le contexte de la tradition et du modèle québécois qui, historiquement depuis la Révolution tranquille, a fait de l'État le levier de la modernisation du Québec, la Commission n'est pas favorable à une impartition poussée des services municipaux de l'eau dans le sens de l'affermage ou de la concession à long terme. Pour pouvoir procéder en ce sens, il faudrait définir de manière beaucoup plus rigoureuse la comptabilité municipale et établir le vrai coût de l'eau. Il faudrait s'assurer aussi de la transparence de l'information et de la possibilité de débats démocratiques sur la gestion de l'eau. Nous recommandons que les projets d'affermage, de concession à long terme et de société d'économie mixte s'il devait y en avoir soient soumis à un référendum municipal, car ils sous-tendent tous une modification à la pratique démocratique. »⁵⁷⁰

En ce sens, la politique institutionnalise le discours des groupes sociaux en affirmant que les infrastructures demeureront de propriété publique tout comme le contrôle des services d'eau⁵⁷¹. En outre, le gouvernement du Québec s'engage à proportionner du financement

⁵⁶⁹ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, préc., note 316, art. 2.

⁵⁷⁰ COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, préc., note 8, t.1, p. 33.

⁵⁷¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 9, p. 55.

aux municipalités en matière de services d'eau afin qu'elles puissent s'acquitter de leurs responsabilités à cet égard⁵⁷².

Cependant, puisque les services d'eau relèvent principalement de la responsabilité des municipalités⁵⁷³, le gouvernement n'a pas osé restreindre le choix des villes quant au caractère public, privé ou mixte de cette gestion. Il n'écarte toutefois pas la possibilité que celles-ci aient recours au privé puisqu'il consacre dans la politique la possibilité de leur prêter du soutien dans « l'élaboration et le suivi des contrats octroyés à des entreprises privées pour exploiter les usines de traitement de l'eau potable et les stations d'épuration des eaux usées. »⁵⁷⁴

Cette ouverture répond aux attentes d'acteurs comme l'Union des municipalités du Québec⁵⁷⁵, l'Ordre des ingénieurs du Québec⁵⁷⁶, la Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain⁵⁷⁷ et le Réseau environnement⁵⁷⁸, qui demandaient au gouvernement de laisser une marge de manœuvre aux municipalités de décider les modalités possibles de la gestion de l'eau, même si les infrastructures continuaient à être publiques.

Malgré ceci, le poids des groupes sociaux dans la construction du droit de l'eau au Québec est indéniable. Il est frappant de voir à quel point le discours des acteurs politiques, des citoyens experts et des groupes sociaux dominants lors de la consultation sur l'eau, a réussi

⁵⁷² *Id.*, p. 68.

⁵⁷³ *Lois sur les cités et villes*, préc., note 391, art. 423 et 429.

⁵⁷⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 9, p. 70.

⁵⁷⁵ L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, préc., note 389, p. 1.

⁵⁷⁶ L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC, préc., note 330.

⁵⁷⁷ CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN, préc., note 350, p. 14.

⁵⁷⁸ RÉSEAU ENVIRONNEMENT, préc., note 346, p. ii.

à modeler la *Politique nationale de l'eau*. En outre, la mise en œuvre de cette politique et l'adoption du cadre réglementaire subséquent seront aussi influencées par le rapport de force de ces acteurs, comme nous l'observerons dans les pages qui suivent.

Section 2. La mise en application de la Politique nationale de l'eau

À la suite de l'adoption de la *Politique nationale de l'eau* des changements importants concernant la gestion de l'eau sont venus répondre aux attentes des groupes sociaux qui ont participé à la consultation sur l'eau.

Le gouvernement adopte ainsi la *Loi sur les compétences municipales*⁵⁷⁹ qui accorde aux municipalités la possibilité d'exploiter elles-mêmes ou en partenariat avec des particuliers, les systèmes d'aqueduc, d'égout ou d'assainissement. Cette ouverture répondait aux attentes des acteurs qui entrevoyaient la possibilité d'obtenir la concession de la gestion de l'eau d'un bon nombre de municipalités⁵⁸⁰. Cependant, ceci impliquait des efforts d'aller voir chacune des municipalités afin de les convaincre des avantages des partenariats avec le secteur privé.

Cependant, même si, à première vue, on constate l'institutionnalisation du discours des acteurs prônant la liberté des municipalités de faire des contrats avec le secteur privé pour la

⁵⁷⁹ *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., c. C-47.1, art. 22 et suiv. La *Loi sur les compétences municipales* a été modifiée en décembre 2005 par le projet de *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, projet de loi no 111 (L.Q. 2005, c. 28), en vertu duquel il a été permis aux municipalités d'utiliser les partenariats public-privé pour l'exploitation des services d'aqueduc, en autant qu'ils ne dépassent une durée de 25 ans et obtiennent l'autorisation du gouvernement provincial.

⁵⁸⁰ AQUATECH, préc., note 354, p. 14 et 15.

gestion de l'eau, le poids du discours de groupes sociaux comme Eau Secours!⁵⁸¹ et des certains acteurs politiques comme ceux provenant du milieu syndical⁵⁸² a réussi à conserver la gestion publique de l'eau dans la plupart des municipalités. En effet, malgré la liberté donnée aux municipalités de déléguer ces activités au secteur privé, la plupart d'entre elles se sont surtout abstenues de privatiser ces services.

En fait, le nombre, les alliances et le poids des arguments des groupes sociaux ont joué en leur faveur au moment de convaincre les municipalités de conserver la gestion de l'eau publique. Ceci a d'ailleurs été le cas de la Ville de Montréal, qui a annulé à l'époque, tout projet de privatisation de la gestion de l'eau. En effet, les municipalités étant très sensibles à l'opinion publique, les groupes citoyens ont réussi à conserver la gestion publique d'un grand nombre de réseaux d'aqueduc, malgré la pression de certains acteurs économiques qui s'attendaient à en avoir la concession. D'ailleurs, de nos jours, ce sont les municipalités qui assurent les services d'eau pour 86 % des habitants du Québec⁵⁸³.

Par ailleurs, en ce qui concerne les redevances sur l'eau, même si la *Politique nationale de l'eau* prévoit l'imposition de redevances, la législation à cet égard s'est développée graduellement. En effet, pour

⁵⁸¹ Cette ONG est devenue en quelque sorte la garante de la gestion publique de l'eau au Québec. EAU SECOURS!, préc., note 424.

⁵⁸² FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (FTQ), préc., note 454; La CSN : CONSEIL CENTRAL DES SYNDICATS NATIONAUX DE L'ESTRIE (CCSNE), préc., note 449.

⁵⁸³ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT ET PARCS QUÉBEC, *Répertoire de tous les réseaux municipaux de distribution d'eau potable. Réseaux exploités par des municipalités et desservant des clientèles qui sont pour la plupart des résidents, avec leur type d'approvisionnement*, Québec, Gouvernement du Québec, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/potable/distribution/index.asp> (consulté le 6 mai 2010).

les implanter, la négociation entre l'État et les acteurs économiques visés a pris un certain temps. Tout d'abord, le Ministère de l'Environnement a entrepris des études sur la question de leur imposition et a consulté différents acteurs afin de définir la meilleure façon de les instaurer. Puis, il a investi des sommes dans l'étude et la proposition d'un modèle de redevances, de même que dans l'inventaire des ressources⁵⁸⁴.

Ensuite, en 2006, en préparation de l'imposition des redevances, la *Loi sur le développement durable*⁵⁸⁵ a apporté des modifications à la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁵⁸⁶ afin de créer le fond vert. Ainsi, une partie du fond serait allouée exclusivement à l'eau en prévision des redevances sur son utilisation. Les sommes qui seraient récoltées devraient servir à garantir le financement des infrastructures pour la distribution, l'assainissement et la dépollution de l'eau.

Ce n'est qu'en 2009 que la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*⁵⁸⁷ formalise dans son préambule le principe des redevances sur l'utilisation de l'eau :

« CONSIDÉRANT que l'État doit aussi disposer des fonds nécessaires à la gouvernance de l'eau, notamment par l'établissement de redevances liées à la gestion, à l'utilisation et à l'assainissement de l'eau; » ⁵⁸⁸

⁵⁸⁴ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT ET PARCS QUÉBEC, *Bilan Synthèse sur la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau. 2003-2007*, Québec, Publications du Québec, 2007, p. 15, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/bilan/bilan_synthese0307.pdf> (consulté le 4 mai 2010).

⁵⁸⁵ Le Fonds vert a été créé par la *Loi sur le développement durable*, L.R.Q. c. D-8.1.1., art. 26.

⁵⁸⁶ *Loi sur le développement durable*, L.R.Q. c. D-8.1.1 qui a modifié la L.Q.E. en 2006 (L.Q. 2006 c. 3).

⁵⁸⁷ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, préc., note 316.

⁵⁸⁸ *Id.*, Considérants

Par la suite, le gouvernement adopte le *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau*⁵⁸⁹ afin d'imposer des redevances aux grands consommateurs. En vertu de ce règlement, les personnes morales ou physiques qui prélèvent en moyenne 75 m³ d'eau et plus par jour doivent déclarer leurs prélèvements en eau. Il est à souligner que l'usage domestique ainsi que l'usage agricole sont exclus de cette déclaration. Il semble que dans les dispositions de ce règlement, on retrouve l'institutionnalisation du discours des agriculteurs et des ONG qui prônaient la gratuité de l'eau pour les besoins de base et la tarification pour les usages industriels et commerciaux.

En 2010, le gouvernement adopte le *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau*⁵⁹⁰, qui vise surtout les grandes industries consommatrices d'eau, comme les embouteilleurs, les entreprises d'aliments, de pâtes et papiers et d'extraction de pétrole ou de gaz.

Bref, même si le discours sur la nécessité d'imposer des redevances sur l'eau était majoritaire parmi les acteurs participant à la consultation sur l'eau, son institutionnalisation a été progressive, le temps de négocier, avec les divers acteurs économiques visés, la meilleure façon de l'appliquer. Le processus d'institutionnalisation a commencé par son inclusion dans la *Politique nationale de l'eau* et a continué très graduellement, avec l'adoption de la réglementation dans ce sens. Il restera à suivre l'application de ces nouvelles dispositions.

⁵⁸⁹ *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau*, (2009) 875, G.O. II, 4467.

⁵⁹⁰ *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau*, (2010) 142 G.O. II, 5477.

Enfin, en ce qui concerne le statut juridique de l'eau comme tel, son caractère commun et collectif a été accepté et tenu comme une « réalité » par la plupart d'acteurs de l'eau. L'eau comme chose commune et ressource collective devait être gérée par la communauté de façon durable et au bénéfice des générations futures.

Cette qualification juridique aurait aussi servi de base pour favoriser la gestion publique de l'eau, comme les acteurs sociaux le soutenaient⁵⁹¹. Ainsi, en considérant l'eau comme une chose commune, le secteur public serait mieux placé pour la gérer au bénéfice de la communauté⁵⁹². L'eau ne devait pas être vue comme un bien économique géré par l'offre et la demande, mais plutôt comme une chose essentielle devant servir premièrement aux usages humains de base⁵⁹³.

Le statut juridique de l'eau tant pour les eaux de surface que pour les eaux souterraines a été confirmé comme une chose commune dans la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*⁵⁹⁴. Cette confirmation va dans le même sens que les représentations des acteurs sociaux, politiques, économiques et des citoyens experts qui se sont manifestés dans ce sens et qui ont fait de ce discours une véritable « réalité ».

De pair avec cette reconnaissance, l'exportation de l'eau est écartée d'emblée. L'eau, chose commune et hors commerce, échappe donc à

⁵⁹¹ LE COMITÉ DES CITOYENS ET CITOYENNES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MASKOUTAIN (CCCPM), préc., note 434, p. 71.

⁵⁹² *Id.*

⁵⁹³ L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE POUR LE CONTRAT MONDIAL DE L'EAU (AQCME), préc., note 426.

⁵⁹⁴ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, préc., note 316.

la sphère marchande. Cette position a également été institutionnalisée dans la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* : « Le transfert hors du bassin du fleuve Saint-Laurent des eaux qui y sont prélevées est interdit, sous réserve des exceptions qui suivent et de l'article 31.91. »⁵⁹⁵

Il semble que même si des projets d'exportation continuent à être proposés de nos jours par des membres de l'Institut économique de Montréal⁵⁹⁶ et de l'Institut Fraser⁵⁹⁷, le discours dominant au Québec tend plutôt vers la protection et la préservation des quantités d'eau. Plus encore, le Québec s'est engagé, par le biais de l'Entente relative à la protection des Grands Lacs de 2005, qui a été mise en œuvre par la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*⁵⁹⁸, à protéger et à conserver les quantités et la qualité des ressources en eau du gigantesque bassin des Grands Lacs.

« La loi pourvoit également à la mise en œuvre, au Québec, de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Elle interdit de transférer hors du bassin du fleuve Saint-Laurent de l'eau qui y est prélevée, sauf exception. Par ailleurs, les prélèvements nouveaux ou l'augmentation des prélèvements existants dans ce bassin seront aussi soumis, dans les conditions définies par la

⁵⁹⁵ *Id.*, art. 31.90.

⁵⁹⁶ Marcel BOYER, *L'exportation d'eau douce pour le développement de l'or bleu québécois*, Montréal, Les Cahiers de recherche de l'Institut économique de Montréal, 2008, en ligne : <http://www.iedm.org/uploaded/pdf/cahier0808_fr.pdf> (consulté le 10 mai 2010).

⁵⁹⁷ Jean-François MINARDI, « À qui appartient l'or bleu? », *Le réveil*, Institut Fraser, (Octobre 16 2008), en ligne : <<http://www.fraserinstitute.org/fr/newsandevents/commentaries/6527.aspx>> (Consulté le 10 mai 2010).

⁵⁹⁸ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, préc., note 316, article 31.90.

loi, à de nouvelles règles destinées à renforcer la protection et la gestion des ressources en eau. »⁵⁹⁹

L'eau, comprise comme une chose commune, ressource collective, patrimoine commun de la nation québécoise, devient par le fait même une ressource sacrée au sein de la population québécoise, qui s'est déclarée responsable de sa conservation pour les générations futures.

⁵⁹⁹ *Id.*, notes explicatives.

Conclusion du titre II

Nous avons constaté que le statut juridique de l'eau au Québec est le fruit d'une construction sociale. Cette construction s'est réalisée, en grande partie, dans le cadre de la consultation publique sur l'eau organisée par le BAPE. Plusieurs acteurs sont intervenus dans ce forum et leurs discours ont alimenté le texte de la *Politique nationale de l'eau*, de même que le cadre juridique de l'eau subséquent.

Le discours des acteurs sociaux qui prônent un statut pour l'eau qui permet d'en conserver la qualité et les quantités et, surtout, qui permet de l'exclure du marché a prédominé au Québec. De façon générale, ces acteurs favorisent le statut de l'eau en tant que chose commune, hors commerce et rejettent, par le fait même, l'idée de son exportation en vrac. Le pouvoir des arguments de ces acteurs a réussi à convaincre les décideurs du bien-fondé de leurs discours, lequel est devenu une nouvelle « réalité » et s'est institutionnalisé dans les politiques publiques sur l'eau et dans la réglementation portant sur la ressource.

Plusieurs enjeux étaient intrinsèquement liés à la question du statut juridique de l'eau. Ainsi, exclusion faite du débat spécifique qui s'est tenu sur la question du statut de l'eau comme tel, on retrouvait des débats par rapport à l'exportation en vrac et à la privatisation de la gestion de l'eau. Les positions étaient partagées entre les acteurs.

D'une part, on retrouvait ceux qui soutenaient l'approche économique des ressources en eau et qui comprenaient l'eau comme un bien économique. Ils avançaient des arguments communs comme ceux de la rareté de l'eau, de sa valorisation économique et de l'importance

d'en permettre l'appropriation et l'exportation. En outre, ces acteurs plaidaient en faveur de la privatisation des services de l'eau et pour la tarification de son utilisation pour tous les usages.

D'autre part, on retrouvait ceux qui demandaient la confirmation du statut juridique de l'eau en tant que chose commune au Québec, et ce, tant pour l'eau de surface que pour l'eau souterraine. En effet, ces derniers demandaient la reconnaissance d'un statut pour l'eau qui garantirait son accessibilité, sa non-appropriation et, de la sorte, l'exclurait du marché. L'eau étant vitale, ils considéraient l'accès à celle-ci comme un droit humain fondamental. Or, afin de protéger ce droit, ils s'opposaient à la privatisation de la gestion de l'eau et à l'installation de compteurs d'eau pour le secteur résidentiel.

C'est ce dernier discours qui s'est institutionnalisé au Québec. La *Politique nationale de l'eau* et la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*⁶⁰⁰ ont confirmé le statut de l'eau en tant que chose commune. Le droit à l'eau a été reconnu par la loi, l'exportation de l'eau en vrac a été bannie et la gestion de l'eau, malgré le libre choix laissé aux municipalités, est demeurée publique dans la plus grande partie du territoire québécois.

Même si les acteurs prônant une approche économique des ressources en eau et faisant la promotion des projets d'exportation ont déployé plus d'une stratégie pour convaincre les décideurs d'adhérer à leur point de vue, ils n'ont néanmoins pas réussi à faire pencher la balance en leur faveur. Il semble toutefois que ceux-ci n'aient pas jeté l'éponge, puisque plusieurs projets d'exportation d'eau

⁶⁰⁰ *Id.*

en vrac sont toujours proposés aux décideurs de nos jours⁶⁰¹. En somme, ils attendent le moment propice pour réaliser ces projets et pour construire un nouveau droit.

Puisque le droit est un construit social, le statut juridique de l'eau peut changer. Toutefois, un nouveau discours doit devenir dominant pour construire ainsi une nouvelle réalité. La population québécoise est consciente de la fragilité et du caractère temporaire de la loi. À titre d'exemple, EauSecours! et d'autres groupes sociaux suivent de près les acteurs qui cherchent à faire changer le discours déjà institutionnalisé sur la question des ressources en eau. Ils dénoncent ainsi le moindre projet d'exportation d'eau qui puisse faire de l'eau une marchandise.

⁶⁰¹ Marcel BOYER, préc., note 596. Voir aussi, Pierre GINGRAS, *L'EAU DU NORD, un projet réaliste, durable et rentable pour exploiter l'OR BLEU du Québec*, Saint-Sauveur, éditions Marcel Broquet, 2010.

Partie II : Le droit de l'eau et sa construction sociale au Mexique

Le droit de l'eau au Mexique s'est transformé au gré des idéologies des différents gouvernements mexicains à travers l'histoire. Dès 1917, la Constitution de ce pays a fait de l'eau une question fédérale en grande partie, et depuis cette date, cette ressource fait l'objet d'une régulation, d'une planification et d'une gestion essentiellement fédérales.

L'étude de la législation mexicaine relative à l'eau à la lumière des contextes hydrique, économique et politico-juridique, nous permettra de constater que celle-ci a évolué en fonction des idéologies des acteurs dominants présents à différents moments au cours de l'histoire (Titre I). Une période remarquable à cet égard est celle des années 1980 et suivantes, où nous avons constaté une intervention importante des organismes économiques internationaux dans les politiques mexicaines. En effet, ceux-ci ont contribué de façon décisive à l'élaboration du cadre normatif actuel de la gestion de l'eau au Mexique. Par conséquent, il semble que ce soit essentiellement les idéologies des différents acteurs qui aient orienté les solutions retenues aux problèmes d'inégale répartition, de quantité et de qualité de l'eau que rencontre le Mexique contemporain.

Une analyse approfondie du débat tenu lors de l'adoption de la Loi mexicaine des eaux nationales de 1992 dans le Congrès mexicain nous permettra de déchiffrer la construction sociale du statut contemporain de l'eau au Mexique (Titre II). En effet, même si le statut juridique de l'eau ne semble pas avoir été modifié de façon explicite, la nouvelle législation a fait en sorte de changer de façon implicite son statut pour faire de l'eau un bien économique.

Titre I : La gestion de l'eau au Mexique

Notons que ce Titre a fait l'objet de publication dans la revue *Lex-Électronica* dans sa version en français (Louise ROLLAND et Yenny VEGA, « La gestion de l'eau au Mexique », (2009) 13-3 *Lex Electronica*) et dans la revue *Polis*, dans sa version en espagnol (Louise ROLLAND et Yenny VEGA, « La gestion del agua en Mexico », (2010) 6-2, *Polis*, 155)⁶⁰².

Ma contribution dans cet article a consisté en la collecte, le traitement et une première analyse des données en droit mexicain. J'ai également rédigé une première version de cet article. La contribution de la co-auteure, Madame Louise Rolland a consisté en l'ajout d'informations, l'analyse finale des données, la structuration et de la rédaction finale du texte. On pourrait ainsi parler d'une contribution de 60 % pour ce qui est ma part et de 40 % de la part de la coauteure Madame Louise Rolland. Pour ce qui concerne la publication de l'article en espagnol, j'ai fait la traduction de la totalité de l'article avec la collaboration de Nayive Vega.

⁶⁰² Louise ROLLAND et Yenny VEGA, « La gestion de l'eau au Mexique », (2009) 13-3 *Lex Electronica*, en ligne : <http://www.lex-electronica.org/docs/articles_224.pdf> (consulté le 14 octobre 2011). La version en espagnol de cet article a été publiée dans la revue *Polis* de l'Universidad Autonoma Metropolitana – Iztapalapa : Louise ROLLAND et Yenny VEGA, « La gestion del agua en Mexico », (2010) 6-2 *Polis* 155.

Ressource vitale, l'eau s'inscrit dans la chaîne des nécessités absolues pour la conservation de toutes les espèces vivantes. Ressource non substituable, elle est, en nature et par nature, l'élément le plus irremplaçable de la vie. Ressource circulaire, toute utilisation implique une altération de tout l'écosystème. Ressource fluide, elle défie les frontières tant naturelles qu'artificielles. Ressource multifonctionnelle, elle soulève des intérêts divers et souvent divergents.

Ses caractéristiques intrinsèques donnent à l'eau une puissance symbolique telle qu'elle participe, plus que toute autre ressource naturelle, de la culture d'une société. Sa gestion (chapitre II)—actes politiques, économiques et juridiques—répond certes des contextes géographique, hydrique et démographique, mais également de la dynamique sociale, tant aux niveaux local, régional, national qu'international (chapitre I).

Le Mexique constitue un terreau de recherche intéressant à cet égard. Situé à la frontière des deux Amériques, moins riche que ses voisins du nord, mais moins pauvre que ses voisins du sud, régi pendant une longue période de son histoire par un gouvernement autoritaire et centralisateur sans pour autant être identifié à un régime dictatorial, longtemps fermé aux influences de la communauté internationale puis devenu largement dépendant de certaines de ses institutions, ce pays dont les ressources en eau devraient suffire aux besoins de sa population s'est déclaré en état d'alerte hydrique au début du millénaire.

Chapitre I. Les données contextuelles

Le Mexique, *Los Estados Unidos mexicanos*, possède des frontières avec les États-Unis au nord et avec le Guatemala et le Belize au sud. D'une superficie de 1 964 375 km², il abrite 108 millions d'habitants⁶⁰³. À eux seuls, l'État de Mexico et le District Fédéral regroupent plus de 20 millions d'habitants⁶⁰⁴. Après une croissance démographique accélérée au milieu du XX^e siècle (entre 1930 et 1980, elle doublait tous les 20 ans à un taux de 3 %), des politiques publiques de contrôle des naissances ont permis de stabiliser le taux de croissance à 1,6 % entre 1995 et 2000. On s'attend à ce que sa population atteigne les 130 millions d'habitants autour de 2030.

Le pays est divisé en deux grandes zones géographiques par le Tropique du Cancer. Le nord se caractérise par un climat tempéré, une forte industrialisation, une plus grande richesse économique, de plus faibles ressources hydriques : 77 % de la population s'y concentre. Le sud, riche en eau, avec un climat intertropical, une économie essentiellement fondée sur l'agriculture et le tourisme, abrite 23 % de la population.

⁶⁰³ MEXICO ATLAS, *Mexico Statistical Information 2007*, en ligne : <http://gheos.com/atlas/index/stats.php?stats2007mx&name=Mexico> (Consulté le 7 mai 2008).

⁶⁰⁴ Selon les dernières statistiques, l'État de Mexico compte une population de 14 millions d'habitants et le District Fédéral de Mexico de 8.7 millions. INEGI, *Síntesis de resultados, conteo poblacional de los Estados Unidos Mexicanos*, 2005, Diap. p. 17, en ligne : <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005/sintesis.pps#17> (Consulté le 29 septembre 2008.) Voir aussi des statistiques de l'État de Mexico : INEGI, *Sistema nacional de información estadística y geográfica*, Estado de México, Población total – género – 1930-2005 – en la entidad, 2005, en ligne : <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob91&s=est&c=3837&e=15> (Consulté le 29 septembre 2008).

Le Mexique est un pays singulier à plusieurs égards. À la frontière de l'Amérique du Nord et de l'Amérique latine, il participe des deux cultures. Associé par sa langue, par sa religion, par sa situation économique (Section 1), par ses institutions politiques et son régime juridique (Section 2) à l'Amérique du sud, il partage pourtant une histoire commune avec les États-Unis et s'inscrit depuis 1994 dans une coopération économique étroite avec les pays de l'Amérique du Nord à travers l'ALENA⁶⁰⁵. Outre ces caractéristiques, sa situation hydrique (Section 3) particulière s'ajoute aux contraintes qui guideront le choix des politiques publiques mexicaines sur l'eau.

Section 1. Le contexte historico-politique

La configuration géopolitique du Mexique est issue d'une histoire riche en rebondissements : conquête, guerres, révolutions.

Habité depuis le XII^e siècle av. J.-C par des tribus amérindiennes dont certaines comptaient parmi les civilisations très avancées⁶⁰⁶, le Mexique fut conquis, au XVI^e siècle par les Espagnols conduits par Cortès. Pendant les trois siècles de domination coloniale, la Nouvelle-Espagne poussa ses frontières bien au-delà de son territoire actuel, décima les populations indigènes⁶⁰⁷ et achemina massivement les

⁶⁰⁵ *Accord de libre-échange nord-américain, Can./Mex./É.-U*, préc., note 130.

⁶⁰⁶ Les Olmèques (apogée de 1200 à 500 av. J.-C.), la Cité-État de Teotihuacan (400 à 500), les Zapotèques (200 à 700), les Mayas (200 à 900), les Toltèques (1000 à 1200) et les Mexicas ou Aztèques (1200 à 1500) : Enrique SEMO et Enrique NALDA, «De la aparición del hombre al dominio colonial », dans Enrique SEMO (dir.), *México, un pueblo en la historia*, T. 1, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989, p. 11, à la page 31-33.

⁶⁰⁷ L'empire colonial s'étendait au Texas, à la Californie, au Nouveau-Mexique et à l'Arizona. On estime qu'avant l'arrivée des Européens, le Mexique central comptait 25 millions d'habitants : ils n'étaient plus qu'un million vers 1650; les populations indigènes qui ont survécu ont été évangélisées, donc acculturées : <http://fr.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9xique> (Consulté le 25 avril 2008).

ressources naturelles du pays (mines d'or et d'argent, produits agricoles comme le café et la canne à sucre) vers l'Europe⁶⁰⁸. En revanche, certaines institutions coloniales ont grandement structuré l'ordre social du Mexique : la langue, la religion, l'organisation de la famille.

Le premier acte d'indépendance, l'*Acte solennel de la déclaration d'indépendance de l'Amérique septentrional*⁶⁰⁹, est signé après les révoltes de 1810 et la république est instaurée en 1824⁶¹⁰. Malgré une période de tranquillité et de progrès sous la direction de Porfirio Diaz et malgré l'adoption d'une nouvelle constitution en 1917, les perturbations politiques et sociales ont cependant continué d'agiter le pays jusqu'en 1930 : mouvements sécessionnistes, première invasion française en 1838, guerre américano-mexicaine en 1846⁶¹¹, seconde invasion française jusqu'en 1867, révolution après les élections de 1910.

C'est sous la présidence de Lazaro Cardenas (1934-1940) que le Mexique entre dans l'ère moderne, marquée par la nationalisation de

⁶⁰⁸ Enrique SEMO, « Conquista y colonia », dans E. SEMO (dir.), préc., note 606, p. 151, à la page 180.

⁶⁰⁹ *Acta solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional*, en ligne:

<http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1813_112/Declarac_n_deIndependencia_de_mexico_150.shtml> (Consulté le 13 mai 2008).

⁶¹⁰ Adolfo GILLY, « La revolución mexicana », dans E. SEMO (dir.), préc., note 606, p. 135, à la page 169.

⁶¹¹ Cette guerre se terminera en 1848, par la signature du Traité de Guadeloupe Hidalgo qui cède aux Etats-Unis plus de 40% du territoire mexicain : les États-Unis d'Amérique annexeront ainsi les territoires du Texas (dont la frontière est désormais fixée par le Rio Bravo), la Californie, le Nouveau-Mexique, l'Arizona, le Nevada, l'Utah ainsi qu'une grande partie du Colorado et du Wyoming : *Tratado Guadalupe Hidalgo*, Mex./É.-U., 1848, en ligne : <<http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=12417>> (Consulté le 19 nov. 08).

plusieurs ressources et le protectionnisme économique⁶¹². Le parti qu'il dirige, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), restera au pouvoir jusqu'en 2000, date de la victoire du président Vincente Fox Quesada du Parti d'action nationale (PAN), parti conservateur démocrate chrétien reporté au pouvoir, dans la controverse, en 2006 avec Felipe Calderon comme président.

La *Constitucion política de los Estados unidos mexicanos*⁶¹³ de 1917 consacre d'abord l'unité fédérale⁶¹⁴ et les principes généraux de gouvernance démocratique⁶¹⁵. Elle établit un régime présidentiel⁶¹⁶ et fédératif⁶¹⁷. Les valeurs démocratiques y sont consacrées : suffrage universel⁶¹⁸, séparation des pouvoirs⁶¹⁹ et garanties des droits et libertés fondamentaux⁶²⁰. Le pouvoir législatif est exercé par deux chambres⁶²¹ : la Chambre des communes composée de 500 députés et le Sénat composé de 128 sénateurs. Le pouvoir judiciaire est hiérarchisé allant des juges de districts, aux tribunaux de circuits, au tribunal électoral jusqu'à la Cour suprême, tribunal de dernière instance⁶²². Le pouvoir exécutif est attribué au seul président qui

⁶¹² Francisco J. GUERRERO, « Lázaro Cárdenas, el gran viraje », dans E. SEMO (dir.), préc., note 606, p. 163, à la page 179.

⁶¹³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, préc., note 80. [Ci-après: *Constitución*].

⁶¹⁴ *Constitución*, art. 41.

⁶¹⁵ *Constitución*, art. 115. Voir aussi, Jorge CARPIZO et Jorge MADRAZO, *Derecho constitucional*, México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 1991, en ligne: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/289/pl289.htm>> (consulté le 29 septembre 2008).

⁶¹⁶ *Constitución*, art. 80.

⁶¹⁷ *Constitución*, art. 40.

⁶¹⁸ *Constitución*, art. 39 et 41.

⁶¹⁹ *Constitución*, art. 49.

⁶²⁰ *Constitución*, art. 6, 7, 24, 35 et 123.

⁶²¹ *Constitución*, art. 50.

⁶²² *Constitución*, art. 94.

nomme et révoque les ministres, le procureur général ainsi que les ambassadeurs et les consuls.

Le territoire mexicain est divisé en 31 États auxquels s'ajoute le District fédéral⁶²³. Cette structure politique trouve son origine dans l'histoire coloniale : la Nouvelle-Espagne était en effet divisée en intendances et députations provinciales relativement autonomes qui ont insufflé dans la population un fort sentiment régionaliste. La sauvegarde de ces appartenances culturelles a agi comme contrainte sur l'unification nationale. La Constitution reflète ce fait historique à travers la répartition des pouvoirs et des compétences législatives⁶²⁴. Les institutions fédérales ont une compétence exclusive⁶²⁵, par exemple sur l'armée, les océans, la citoyenneté, la salubrité publique, les communications, la monnaie nationale, l'éducation, ainsi que sur toutes questions qui y sont implicitement reliées⁶²⁶. Les États conservent les compétences résiduelles⁶²⁷.

Formellement le Mexique est donc une fédération démocratique. Dans les faits cependant, ni l'équilibre horizontal induit par le constitutionalisme et la séparation des pouvoirs, ni l'équilibre vertical structuré par le fédéralisme ne sont assurés. Le Mexique vit sous un gouvernement centralisé et autoritaire pendant presque 70 ans⁶²⁸. Des raisons structurelles peuvent expliquer cet état de choses : le

⁶²³ Magali MODOUX, *Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000)*, Paris, Karthala, 2006, p. 9.

⁶²⁴ Miguel CARBONELL, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, México, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2003.

⁶²⁵ *Constitución*, art. 73.

⁶²⁶ *Constitución*, art. 117, 118 et 122.

⁶²⁷ *Constitución*, art. 124.

⁶²⁸ M. MODOUX, préc., note 623, p. 31; Pablo GONZALES CASANOVA, *La démocratie au Mexique*, Paris, Éd. Anthropos, 1969, p.12 et 13.

régime présidentiel, les compétences législatives concurrentes et complémentaires, les compétences résiduelles des états fédérés, les pouvoirs implicites du gouvernement fédéral concourent à la centralisation⁶²⁹. L'omnipotence du président et la domination absolue du PRI dans toutes les instances politiques fédérales, étatiques et locales⁶³⁰, sa puissance corporatiste impulsent bien davantage la subordination des gouverneurs des États fédérés et l'inféodation tant des chambres législatives que des institutions judiciaires⁶³¹. Ce n'est qu'à partir de 1980 qu'on peut observer un mouvement d'alternance politique, une pluralisation des acteurs politiques et la multiplication des groupes sociaux constitués⁶³². La scission du PRI en 1987 qui donnera naissance au Parti de la révolution démocratique et la popularité grandissante du PAN font maintenant du Mexique un État multipartiste.

L'histoire contemporaine du Mexique se caractérise donc par une première période de stabilisation politique après guerres et révolutions, mais au prix d'une importante concentration du pouvoir, puis par une seconde période formellement plus démocratique et axée sur l'ouverture au monde.

⁶²⁹ M. CARBONELL, préc., note 624, p. 385-387. Les compétences implicites peuvent être exercées directement par le pouvoir législatif fédéral (le Congrès de l'Union) ou être déléguées aux autres pouvoirs fédéraux, soit l'Exécutif et le pouvoir judiciaire.

⁶³⁰ M. MODOUX, préc., note 623, p. 23 et 24. Ce n'est qu'en 1980 qu'on observe l'arrivée au pouvoir d'un autre parti politique dans certaines municipalités et qu'en 1989 dans l'État de la Basse-Californie. Depuis 1929, date de la fondation du parti, le PRI n'avait jamais perdu une élection présidentielle, une élection de gouverneur, une élection de sénateur : P. GONZALES CASANOVA, préc., note 628, p. 4 et 21.

⁶³¹ P. GONZALES CASANOVA, préc., note 628, p. 16 et suiv.

⁶³² M. MODOUX, préc., note 623, p. 11 et 12.

Section 2. Le contexte socio-économique

Le Mexique contemporain est urbanisé à 77 %⁶³³. 92 % de la population est scolarisée. L'espérance de vie atteint une moyenne générale de 74 ans. Le revenu moyen *per capita* était de 10 700\$ US en 2006.

Ce pays est considéré, par la communauté internationale, comme une économie en émergence⁶³⁴. En 2004, son produit intérieur brut (PIB) était de 1 046 milliards\$ US⁶³⁵ : la zone nord du pays produit 87 % du PIB. Pendant les dernières années, l'inflation s'est maintenue aux environs de 4 %, soit l'un des taux les plus bas enregistré depuis des décennies⁶³⁶. Les activités économiques se déploient principalement dans le secteur des services (70 %), suivi du secteur de l'industrie (24 %) et du secteur de l'agriculture, de la foresterie et des pêcheries (5.7 %)⁶³⁷.

Le système économique du Mexique post-colonial a subi plusieurs transformations au cours de son histoire. En agriculture par exemple, après la révolution de 1910-1917, mais surtout à l'époque du Président Cardenas, les anciennes *latifundios* ou seigneuries ont été

⁶³³ MEXICO ATLAS, préc., note 603.

⁶³⁴ M. MOTTE, préc., note 83; voir aussi : J. BAILLIU et J. MURRAY, préc., note 83.

⁶³⁵ COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA [ci-après: CNA], *Estadísticas del agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2006, p. 14.

⁶³⁶ *Id.* Pendant les 15 dernières années, le produit intérieur brut a triplé et l'inflation est passé de 29,9% à 4,1%.

⁶³⁷ Asit BISWAS, *Water Resources of North America*, New York, Heidelberg, Springer, 2003, p. 247.

abolies pour donner naissance aux territoires *ejidales*, créés par une répartition gratuite de la terre entre les communautés paysannes⁶³⁸.

La période allant de 1930 à 1970, nommée par les historiens le « miracle économique », fut marquée par une croissance économique accélérée, stimulée par l'industrialisation et par le protectionnisme étatique. Les ressources pétrolières ont contribué pour beaucoup à cet essor : la nationalisation de cette industrie alliée au contrôle des exportations a favorisé l'amélioration de la richesse collective. En fait, l'industrie pétrolière finançait la plupart des services et programmes sociaux du Mexique à travers un plan gouvernemental, le *plan de desarrollo compartido*⁶³⁹. Ce vent d'étatisation a touché plusieurs secteurs dont l'industrie ferroviaire et la plupart des infrastructures. En 1960, l'État contrôlait plus de 36 % des entreprises industrielles du pays⁶⁴⁰. Parallèlement à cette concentration étatique (qui n'est pas sans rappeler la centralisation du pouvoir politique), l'économie repose pour une large part sur le capital étranger : dans les années 1960, 55 % des 400 plus importantes entreprises font l'objet d'un contrôle ou d'une forte participation étrangère⁶⁴¹, ne laissant aux entreprises nationales que 20 % de la production de la richesse.

Cet état d'abondance a poussé l'État mexicain à investir davantage dans les secteurs qu'il contrôlait et, pour ce faire, à emprunter sur les

⁶³⁸ Alors qu'en 1910, 11 000 fermiers possédaient 60% des terres agricoles, de 1915 à 1965, 53 337 hectares ont été distribuées à 2 240 0000 paysans : P. GONZALES CASANOVA, préc., note 628, p. 54.

⁶³⁹ Guillermo Emiliano DEL TORO, « Foreign Direct Investment in Mexico and the 1994 Crisis: A Legal Perspective », (1997-1998) 20 *Hous. J. Int'l L.* 1.

⁶⁴⁰ P. GONZALES CASANOVA, préc., note 628, p. 56.

⁶⁴¹ *Id.*, p. 300. En 1957, 78% des investissements étrangers provenaient des États-Unis.

marchés internationaux. Les dépenses de l'État ont lourdement augmenté et la dette publique a atteint des sommets inégalés.

La chute du prix du pétrole en 1981 et l'augmentation des taux d'intérêt ont plongé le Mexique dans une crise économique grave : incapable de faire face aux obligations de sa dette extérieure qui représentait plus de 65 % du PIB, l'inflation a bondi, la valeur de la monnaie a dégringolé passant de 26 à 96 pesos mexicains pour 1 \$ US, le pouvoir d'achat a chuté de 52 %⁶⁴². Cette situation fut empirée par l'augmentation de la demande de devises étrangères pour payer la dette extérieure. Tous les secteurs économiques ont été touchés par cette crise, particulièrement le secteur agricole qui a subi une diminution importante d'investissements⁶⁴³.

Pour remplir ses obligations, le pays a dû demander un financement important aux institutions financières internationales, comme la Banque mondiale, le Fond monétaire international (FMI) et la Banque interaméricaine de développement⁶⁴⁴. Cette aide était bien sûr assortie de conditions : ouverture des frontières au marché international, modification de la fiscalité et des frais de douane dans le but d'encourager les investissements étrangers. Une réforme globale des politiques et des finances publiques fut imposée au Mexique : réduction des dépenses publiques, diminution des

⁶⁴² Roy A. KARAOGLAN et Mike LUBRANO, « Mexico's Banks after the December 1994: Devaluation- A Chronology of the Government's Response », (1995-1996) 16 *New. J. Int'l L. & Bus.* 29.

⁶⁴³ Andrés ROEMER, *Derecho y economía, políticas públicas del agua*, México, Centro de Estudios de gobernabilidad y política pública, (A.C.), 2000, p. 115.

⁶⁴⁴ Gerold SCHMIDT, *Cambios legales e institucionales hacia la privatizacion del agua en Mexico*, Managua, Wrot für die Welt, Pan para el mundo, 2005, p. 12-14. En ligne:

<http://www.agua.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2114:-cambios-legales-e-institucionales-hacia-la-privatizacion-del-agua-en-mexico&catid=327&Itemid=162> (consulté le 7 septembre 2011).

subventions et des programmes sociaux, déréglementation des activités économiques et privatisation des services⁶⁴⁵.

À cause de sa double dépendance économique, le Mexique a dû renoncer à la structure politico-économique qu'il avait adoptée. Ainsi, des 1 115 entreprises publiques qui existaient en décembre 1982, il n'en restait que 449 en décembre 1988 et 80 en 1994, selon l'annonce du ministère des finances⁶⁴⁶. Du même souffle, le Mexique a dû abandonner ses mesures protectionnistes. Ouvert désormais au libre marché international, les barrières ont été abolies, notamment à l'égard des États-Unis, du Canada et du Chili⁶⁴⁷. Il est devenu partenaire du GATT en 1986 et a signé l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) en 1992. En 1994, le Mexique devenait le premier pays d'Amérique latine à être membre de l'OCDE.

Son adhésion effective à l'ALENA en 1994 a propulsé le Mexique dans une autre crise financière causée par la spéculation sur les capitaux, connue comme « l'effet tequila » ou « l'erreur de décembre ». Le scénario est bien connu. La surévaluation de la monnaie nationale causée par un afflux considérable de capitaux étrangers engendre la

⁶⁴⁵ G. E. DEL TORO, préc., note 639, 72 :

« In this way, the IMF and the World Bank tried to condition the loans with stabilization programs to project growth. The Macroeconomic stabilization programs were structured upon the following strategies: 1. Reducing the burden of the foreign debt through debt-equity swaps, debt-conversion schemes, debt restructuring and voluntary debt-reduction agreements with commercial banks in a consensual manner; 2. Reducing the public sector deficit through tax reforms, expenditure cuts, and privatization of state-owned enterprises; 3. Implementing consistent domestic credit policies; 4. Designing exchange rate policies consistent with anti-inflationary efforts; and 5. Giving credibility to the programs by assuring that reforms would be sustained through time. »

⁶⁴⁶ Sebastián EDWARDS, « Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope », (1995) 17 *J. Int'l L.* 191.

⁶⁴⁷ A. ROEMER, préc., note 643, p. 115 et 116.

crainte d'une dévaluation subite et provoque la fuite des investisseurs inquiets. Cette décroissance du capital a induit le gouvernement à déprécier le peso, dépréciation estimée cette fois à 15,2 %. La crise de 1994 a eu des conséquences encore plus graves que la crise de 1982⁶⁴⁸. En 1995, le PIB avait diminué de 6 %, l'inflation avait atteint les 8 %, le taux de chômage avait considérablement augmenté, la dette externe était de 173,4 milliards \$ US et les taux d'intérêt avaient connu une hausse de 110 %⁶⁴⁹.

Cette nouvelle crise a accentué les besoins du Mexique pour l'aide internationale et par conséquent sa dépendance à l'endroit des grands organismes économiques ; ainsi la Banque mondiale finance actuellement vingt-neuf projets, pour une valeur d'environ un milliard \$ US en moyenne chaque année⁶⁵⁰.

La situation économique du Mexique a donc été marquée par deux périodes de croissance économique, la première fondée sur l'interventionnisme étatique et une relative clôture internationale, la seconde fondée sur la libéralisation des marchés et une relative dépendance internationale.

⁶⁴⁸ G. E. DEL TORO, préc., note 639, 78-79.

⁶⁴⁹ Ignacio MEDINA NÚÑEZ, « México: Crisis económica y migración », (1996) III-7 *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* 129, 129-131.

⁶⁵⁰ 23% vont à l'agriculture, 11% dans le domaine de la finance, 28% à l'administration publique, 3% dans le secteur minier et de l'énergie, 1% à l'industrie et au commerce, 6% dans le domaine de l'eau, 16% en éducation, 7% aux services de santé et services sociaux et 5% aux transports : BANQUE MONDIALE, *México*, en ligne: <http://go.worldbank.org/2NUNUYCJW1> (consulté 19 novembre 2008).

Section 3. Le contexte hydrique

Au début du millénaire, le gouvernement mexicain déclarait le pays en état d'alerte hydrique⁶⁵¹. Cette situation est due moins à une pénurie naturelle (3.1) qu'à la surexploitation de la ressource, qu'à sa pollution (3.3), qu'à son inégale répartition compte tenu des usages qu'on en fait (3.2).

3.1 L'état de la ressource en quantité

En valeur absolue, le Mexique ne manque pas d'eau douce⁶⁵². Alimenté en eau de surface par 314 cours d'eau, dont sept grands fleuves – le Grijalva-Usumacinta, le Papaloapan, le Coatzacoalcos, le Balsas, le Pánuco, le Santiago et le Tonalá – qui assurent 65 % d'un débit total de 400 km³.⁶⁵³

Le Mexique compte aussi plusieurs lacs intérieurs. Par exemple, le lac Chapala possède une capacité d'emmagasiner de 8126 km³, mais le Mexique ne compte pas que sur ces lacs pour l'approvisionnement en eau étant donné leur faible capacité de renouvellement⁶⁵⁴.

⁶⁵¹ COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *La participación privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento*, Mexico, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2003.

⁶⁵² La disponibilité en eau est évaluée à 4 573 m³ par habitant par année : CNA, *Estadísticas del agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007, p. 68 et 69.

⁶⁵³ *Id.*, p. 37.

⁶⁵⁴ *Id.*, p. 27 et 43. La moyenne annuelle de pluie est établie aux environs de 780 mm. (p.28).

Dans les années soixante, on a classé les cours d'eau en 718 bassins hydrographiques⁶⁵⁵, qu'on a regroupés en 37 régions hydrologiques⁶⁵⁶.

Chaque région hydrologique partage des traits orographiques et hydrographiques similaires, les critères de démarcation étant établis d'après des différences de débit, de relief, d'écoulement et de drainage des eaux⁶⁵⁷. On identifie donc les bassins hydrographiques ou bassins versants⁶⁵⁸ selon qu'ils sont ouverts ou fermés, qu'ils sont côtiers ou de montagne, qu'ils sont grands, moyens ou petits : la complexité géographique du territoire mexicain impose cette diversification de classement. Les principaux bassins ouverts sont : au nord, les bassins du fleuve Rio Bravo et du fleuve Colorado (bassins internationaux partagés avec les États-unis) ainsi que le bassin péninsulaire de la Basse Californie du Nord; au sud, les bassins des fleuves Grijalva et Usumacinta (bassins partagés avec le Guatemala) ainsi que le bassin du Yucatan. Les principaux bassins

⁶⁵⁵ EL CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL (CEMDA), EL FONDO PARA LA COMUNICACIÓN Y LA EDUCACIÓN AMBIENTAL (FEA) et PRESENCIA CIUDADANA MEXICANA, A.C., *El agua en México, lo que todas y todos debemos saber*, México, FEA Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental, A.C., 2006, p. 22. « Les bassins hydrographiques sont des unités naturelles morphographiques de superficie dont les limites sont établies par les divisions naturelles de précipitations. Ils se différencient des bassins hydrologiques dans la mesure où ceux derniers prennent en compte les eaux souterraines. », en ligne : http://www.imacmexico.org/file_download.php?location=S_U&filename=11442553213EL_AGUA_EN_MEXICO.pdf (consulté le 29 Septembre 2008).

⁶⁵⁶ CNA, préc., note 636, p. 28.

⁶⁵⁷ CNA, *Estadísticas del agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2000, p. 37, en ligne : http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/estadisticas_2000/naturaleza/estadisticam/informe/acrobat/capitulo2-1-3.pdf (Consulté le 26 septembre 2008).

⁶⁵⁸ Un bassin versant constitue une « unité spatiale, définie par la ligne de partage des eaux et dans laquelle toutes les eaux de surface sont drainées vers un même cours d'eau jusqu'à son embouchure dans un fleuve ou dans une mer » : Frédéric LASSERRE et Alexandre BRUN, « La gestion par bassin versant : un outil de résolution des conflits? », (Automne / Fall 2007) vol. 12-2 *Lex Electronica*, en ligne : http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/lasserre_brun.pdf.

fermés sont : au centre-sud du pays, le bassin artificiel de Mexico, relié au bassin du fleuve Lerma dans le but d'approvisionner en eau la grande capitale mexicaine; au centre-nord, le bassin des fleuves Nazas, Aguanaval et Altiplano. Quant aux bassins côtiers, ils se forment dans les cordillères pour s'écouler dans le Pacifique et le Golfe du Mexique : ils se caractérisent par leur débit intermittent et leur courte trajectoire⁶⁵⁹.

Le Mexique abrite également des réserves d'eaux souterraines : on dénombre 653 aquifères. Exploitées depuis 1945 seulement, elles représentaient au cours des dernières années 36% de l'approvisionnement en eau douce du pays, ce qui équivaut à 27 737 km³ par an, et ce pourcentage s'accroît d'année en année⁶⁶⁰. Les aquifères ont un faible taux de renouvellement : l'accélération du rythme de puisage met cette ressource rapidement en péril⁶⁶¹. Le District fédéral de Mexico constitue l'un des cas les plus frappants de surexploitation des nappes phréatiques, puisque le pompage excède de 50 % à 80 % la régénération de la ressource⁶⁶². La région de la capitale nationale a même subi plusieurs affaissements de terrains qui mettent en danger la sécurité publique : le gouvernement mexicain a déclaré la ville de Mexico « zone interdite » à l'extraction de l'eau souterraine et a imposé le paiement de redevances très élevées

⁶⁵⁹ EL CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL (CEMDA), EL FONDO PARA LA COMUNICACIÓN Y LA EDUCACIÓN AMBIENTAL (FEA) et PRESENCIA CIUDADANA MEXICANA, A.C., préc., note 655, p. 24.

⁶⁶⁰ CNA, préc., note 636, p. 52.

⁶⁶¹ *Id.* Le nombre d'aquifères que l'on considère comme surexploités augmente chaque année : 32 en 1975, 36 en 1981, 80 en 1985, 97 en 2001, 102 en 2003 et 104 en 2005.

⁶⁶² Marq DE VILLIERS, *L'eau*, Toronto/Paris/Montréal, Solin/Actes Sud/Leméac, 1999, p. 73.

aux propriétaires de puits artisanaux⁶⁶³. Mexico n'est pas le seul exemple de cette surexploitation : on a en effet interdit les prélèvements d'eaux souterraines dans près de 145 zones⁶⁶⁴.

Cette surexploitation est en partie attribuable à la forte croissance démographique depuis 1950⁶⁶⁵. Si chaque habitant disposait annuellement de 18 035 m³ dans les années cinquante, il n'avait plus accès qu'à 4 416 m³ en 2006⁶⁶⁶. Et l'on prévoit une augmentation de 20 % de la population du Mexique d'ici 2030.

Aux problèmes de surexploitation de ses réserves intérieures, s'ajoute le déficit hydrique que le Mexique enregistre aux termes des engagements internationaux qu'il a contractés avec les États-Unis. Situé en aval du bassin du Colorado, le Mexique devrait recevoir, aux termes du traité de 1944⁶⁶⁷, un débit global minimal de 1 850,2 km³ d'eau par année des États-Unis, plus précisément un débit minimal

⁶⁶³ Les tribunaux ont confirmé la validité juridique de ces mesures, affirmant qu'elles ne sont pas démesurées compte tenu de l'ampleur du problème, qu'elles servent l'intérêt public et, de ce fait, qu'elles ne portent atteinte ni au droit à l'égalité ni à l'équité. Tesis: POZOS ARTESIANOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LA CUOTA QUE ESTABLECE EL ARTICULO 227, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS (1985), POR LA EXTRACCIÓN DE AGUA EN LA CUENCA DEL VALLE DE MÉXICO, YA QUE LA MISMA ES EQUITATIVA Y PROPORCIONAL. Fuente: Semanario Judicial de la Federación III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989, página: 288, Octava Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Amparo en revisión 5403/86.

⁶⁶⁴ Afin d'éviter l'affaissement des terrains, les eaux usées épurées au premier degré (également connues comme « eaux résiduelles ») ont été utilisées pour recharger certaines nappes phréatiques : CNA, préc., note 657, p. 103.

⁶⁶⁵ INEGI, *Censos de Población y Vivienda, 1895 - 2000*, en ligne: <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cgpv2000/100historia/epobla02.asp?s=est&c=987>> (consulté le 29 Septembre 2008).

⁶⁶⁶ CNA, préc., note 657, p. 27. Par ailleurs, le Mexique compte aussi avec des lacs naturels et artificiels. Cependant, ces eaux ne sont pas considérées dans les calculs de disponibilité naturelle d'eau parce qu'elles ne seraient pas renouvelables.

⁶⁶⁷ *Tratado sobre distribución de Aguas internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de America (Tratado de Aguas)*, 3 de febrero, 1944, en ligne: <<http://portal.sre.gob.mx/cilanorte/index.php?option=displaypage&Itemid=78&op=page&SubMenu>> (Consulté le 26 septembre 2008).

de 35 m³/s au passage de la frontière⁶⁶⁸. Si nous comparons ces droits au débit moyen de 700 m³/s enregistré au nord à la confluence du fleuve avec la rivière Gila, et aux 120 m³/s de dérivation d'eau vers la seule Californie⁶⁶⁹, nous réalisons que le Mexique n'est pas sorti gagnant des négociations avec son voisin du nord. De plus, le traité ne garantit pas la qualité de l'eau au moment de son passage à la frontière⁶⁷⁰ : non seulement le Mexique ne reçoit-il qu'une quantité négligeable des ressources de ce bassin⁶⁷¹, mais pire encore une ressource polluée et salinisée qui la rend impropre à l'alimentation et même à l'irrigation⁶⁷².

Situé en amont du bassin du Río Bravo, alimenté par six bassins intérieurs du Mexique, les *ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de las Vacas*, le Mexique s'est engagé par traité⁶⁷³ à fournir aux États-Unis le tiers de ces ressources, soit au moins 431,72 km³ par année. Il s'agit d'une obligation de résultat puisque le débit minimal assuré pour une période de cinq ans, soit 2 158,6 km³, sera reporté au cycle suivant en cas de sécheresse. Le Mexique est d'ores et déjà débiteur d'une dette d'eau à l'égard des États-Unis⁶⁷⁴.

⁶⁶⁸ CNA, préc., note 657, p. 41.

⁶⁶⁹ F. LASSERRE, préc., note 291, à la page 360.

⁶⁷⁰ *Id.*, à la page 41.

⁶⁷¹ Frédéric LASSERRE, « Le prochain siècle sera-t-il celui des guerres de l'eau? », (1999) 33 *Revue Internationale et Stratégique* 1, 17.

⁶⁷² Luc DESCROIX, « Des conflits de l'eau à la limite du nord et du sud : les eaux et la frontière », dans F. LASSERRE et L. DESCROIX (dir.), préc., note 291, 413, à la page 402.

⁶⁷³ *Tratado sobre distribución de Aguas internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de America (Tratado de Aguas)*, préc., note 667.

⁶⁷⁴ CNA, préc., note 657, p. 41.

Malgré ses ressources, le Mexique se classe maintenant comme un pays à faible disponibilité en eau⁶⁷⁵. Un autre problème est inhérent à la configuration géographique et socio-économique du Mexique, celui de l'inégale répartition des ressources en eau sur son territoire.

3.2 La répartition de la ressource

Au Mexique, on retrouve deux grandes régions biogéographiques, la zone néarctique et la zone néotropicale, où les variations de climat, de végétation et d'environnement général créent des cycles hydrologiques différents entre le nord et le sud du pays.

Ainsi, les cycles des précipitations varient considérablement entre les régions dites humides (le sud du pays) et les régions dites arides (le nord et le centre du pays)⁶⁷⁶. Des précipitations globales de l'ordre de 1 511 km³ d'eau par année sont réduites à 711 mm à cause des conditions climatiques qui provoquent 72 % d'évaporation dans l'atmosphère. Les États du nord, qui représentent 50 % de la superficie totale, ne reçoivent que 25 % des précipitations⁶⁷⁷, les États du centre en reçoivent 27,5 % pour une superficie de 22.5 %, alors que le sud du pays, qui ne compte que 27.5 % de la superficie, en reçoit 49.6 %⁶⁷⁸. De ce fait, on retrouve 77 % de la population qui se regroupe dans le nord et le centre du Mexique, dans un territoire qui ne possède que 32 % des ressources hydriques renouvelables du

⁶⁷⁵ *Id.*, p. 27.

⁶⁷⁶ *Id.*, p. 38.

⁶⁷⁷ À titre d'exemple, la Basse Californie ne reçoit en moyenne que 199 mm de pluie par année. EL CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL (CEMDA), EL FONDO PARA LA COMUNICACIÓN Y LA EDUCACIÓN AMBIENTAL (FEA) et PRESENCIA CIUDADANA MEXICANA, A.C., préc., note 655, p. 20.

⁶⁷⁸ *Id.* Ce sont les États de Chiapas, Oaxaca, Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz et Tabasco. En contraste l'État de Tabasco reçoit 2 588 mm d'eau par année. Il faut noter que les précipitations sont concentrées en été au Mexique.

pays⁶⁷⁹. Les variations sont considérables, allant de 50 mm par année dans certaines régions du nord à 3 000 mm par année dans les régions du sud⁶⁸⁰.

Aux variations de la population, s'ajoutent la densité et la diversification des usages entre les régions. Les principaux usages de l'eau au Mexique sont répartis de la façon suivante : 10 % pour le secteur industriel, 14 % pour le secteur domestique et 76 % pour le secteur agricole.

L'agriculture reste le principal consommateur d'eau ; cette activité se déploie sur la plus grande partie du territoire mexicain, aussi bien dans le nord que dans le centre et le sud du pays, et elle s'accroît d'année en année de façon considérable, étant passée de 750 000 hectares en 1926 à 6.4 millions d'hectares en 2007⁶⁸¹. Dans le centre et le nord du Mexique, où les ressources en eau *per capita* sont sept fois inférieures à celle du sud, une industrialisation croissante s'ajoute aux activités agricoles, si bien que la disponibilité moyenne de l'eau est nettement insuffisante pour tous les usages. Même si le Mexique souffre globalement d'un stress hydrique modéré (17 %), dans les régions du centre et du nord ce taux s'élève à 47 %, ce qui est considéré comme un stress élevé⁶⁸².

Parmi les mesures retenues par les autorités gouvernementales pour palier les problèmes d'inégale répartition, les transferts d'eau entre

⁶⁷⁹ CNA, *Estadísticas del agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2005, p. 26 et 27.

⁶⁸⁰ *Id.*, p. 99.

⁶⁸¹ CNA, préc., note 657, p. 60-65. Le Mexique se situe au sixième rang mondial en ce qui concerne la superficie irriguée de son territoire.

⁶⁸² *Id.*, p. 68 et 69.

bassins suscitent des conflits importants entre régions et municipalités. La ville de Mexico par exemple, qui s'approvisionne maintenant à même les ressources d'autres municipalités, situées à plus de 300 km de distance, fait face à la colère et aux plaintes de la population comme c'est le cas des Mazahuas de Villa Allende, région rurale autochtone située dans l'État de Mexico⁶⁸³.

Outre ces problèmes d'épuisement de la ressource et de son inégale répartition, la potabilité de l'eau représente l'un des principaux défis que le Mexique contemporain doit relever.

3.3 L'état des ressources en qualité

Le problème de la contamination des cours d'eau n'est pas propre au Mexique, mais ce pays doit faire face à des dépenses importantes pour améliorer la qualité de ses ressources. Selon les normes de demande chimique d'oxygène (DQO), 38 % de l'eau de surface serait contaminée ; seulement 19 % de la ressource est considéré comme d'excellente qualité, le reste oscillant entre acceptable (23 %) ou de bonne qualité (19 %)⁶⁸⁴. Cette situation ne menace pas que les écosystèmes aquatiques, mais aussi le développement humain, social et économique du pays.

⁶⁸³ G. SCHMIDT, préc., note 644, p. 7. Les *Mazahuas* ont fait une grande manifestation contre l'installation d'une usine de pompage d'eau en direction de la ville de Mexico, puisqu'il n'y avait aucune garantie préalable d'approvisionnement en eau pour la population rurale de cette communauté.

⁶⁸⁴ Ces tests sont utilisés pour déterminer la quantité de matière organique présente dans l'eau. La DBO5 détermine la matière organique biodégradable et la DQO mesure la matière totale organique ; la concentration de la matière organique est un indice de diminution de l'oxygène dans l'eau, ce qui affecte les écosystèmes aquatiques : CNA, préc., note 657, p. 52 et 53.

Cette détérioration est en grande partie attribuable aux rejets de polluants, issus principalement des activités agricoles et industrielles. Malgré des efforts importants, les mesures d'assainissement des eaux usées restent insuffisantes, ne touchant que 20 % du volume actuel. Les processus de chloration d'eau mis en place ne réussissent pas à atteindre les standards de qualité fixés par la Loi générale de l'équilibre écologique et la protection de l'environnement du Mexique⁶⁸⁵ pour la consommation humaine⁶⁸⁶. Dans certaines régions, la mauvaise qualité de l'eau du réseau public est à l'origine de près de 20 % de la mortalité infantile⁶⁸⁷, raison pour laquelle la consommation directe de l'eau du robinet est déconseillée dans la majorité des villes mexicaines. Par exemple, les États de Querétaro et d'Aguascalientes, après une longue période de pénurie, extraient l'eau de nappes phréatiques très profondes : l'eau, puisée à une température très élevée, possède de fortes concentrations en métaux lourds et en fluor qui la rendent impropre à la consommation et elle conserve, même après tous les processus d'épuration, un taux de fluor nuisible à la santé humaine à long terme.⁶⁸⁸

Même si l'on publiait en 2005 que 89,2 % de la population était desservi en eau potable, il faut tenir compte que ce taux ne reflète pas tout à fait la réalité : en effet, ces chiffres sont basés non seulement sur l'approvisionnement par les réseaux d'aqueduc, mais également par toute autre source et même par tout moyen indirect⁶⁸⁹. Les villes

⁶⁸⁵ *Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente* [ci-après: LGEEPA], D.O.F. 28-01-1988.

⁶⁸⁶ A. BISWAS, préc., note 637, p. 327.

⁶⁸⁷ CNA, préc., note 636, p. 140.

⁶⁸⁸ Roberto HURTADO-JIMÉNEZ et Jorge GARDEA-TORREDEY, « Estimación de la exposición a fluoruros en los Altos de Jalisco », (2005) 47(1) *Salud pública de México* 58, 63.

⁶⁸⁹ CNA, préc. note 636, p. 85.

sont particulièrement touchées, tant par le mauvais état des infrastructures que par la pénurie de la ressource.

Certaines municipalités par exemple n'arrivent pas à garantir un approvisionnement permanent. Ainsi les villes de Guanajuato, d'Aguascalientes et de Querétaro, ne fournissent l'eau à certains quartiers, que quelques jours par semaine ou quelques heures par jour. À Mexico, cette situation est courante dans les quartiers de l'est de la ville, comme c'est le cas d'Iztapalapa. Ce quartier, éloigné de la station de pompage, est ravitaillé de façon intermittente par l'aqueduc et ce problème s'intensifie durant les heures d'ouverture de l'*Universidad Autonoma Metropolitana* (UAM). Ce sont des camions-citernes qui alimentent les résidents, certains d'entre eux ne recevant que 40 litres d'eau par jour⁶⁹⁰. S'il s'agissait au départ d'un service public offert par la municipalité, l'impossibilité de satisfaire à la demande a entraîné l'apparition d'un marché privé : en l'absence de cadre normatif, cette activité s'est développée sans aucun contrôle de la qualité et des prix. Saisie de cette question, la Cour suprême du Mexique a décidé que, sans législation, l'on devait s'en remettre à la volonté des parties tout en ajoutant que, dans l'intérêt public, l'État devrait réguler cette activité.⁶⁹¹

Le problème de la qualité de l'eau a enfin encouragé le marché de l'eau embouteillée, le Mexique étant devenu, juste derrière l'Italie, le

⁶⁹⁰ Omaña MARTÍNEZ, Vladimir LIBREROS MUÑOZ, Alice M. QUIÑONES CASTILLO, Ramón I. LÓPEZ HERNÁNDEZ, Gustavo Armando ORTIZ RENDÓN et José Luis MONTECILLO, *Gestión del agua en el distrito federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM), 2004.

⁶⁹¹ Jurisprudencia: AGUA POTABLE ENVASADA, EL DECRETO NO. 100 DE BAJA CALIFORNIA (REFORMATORIO DE LA LEY DE TRANSITO) QUE DECLARA SERVICIO PÚBLICO EL TRANSPORTE DE, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4. Y 28 CONSTITUCIONALES. Fuente: Semanario Judicial de la Federación 12 Primera Parte, 10 de octubre de 1967, Página: 37, Séptima Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Amparo en revisión 6635/62.

plus grand consommateur d'eau en bouteille au monde⁶⁹². La pollution de l'eau constitue un problème majeur dans ce pays. Pourtant le Mexique ne manque pas de législations dans ce domaine. Trop peut-être, car l'on y trouve certaines contradictions. Si les critères adoptés pour évaluer les rejets sont les mêmes dans la Loi des eaux nationales⁶⁹³ et la Loi générale de l'équilibre écologique et la protection de l'environnement⁶⁹⁴, ils diffèrent dans Loi fédérale des droits d'eau⁶⁹⁵. Comme aucune d'entre elles n'a prépondérance sur les autres, il devient difficile de les opposer aux pollueurs⁶⁹⁶.

Le Mexique a subi de profondes transformations dans son histoire récente. Bousculé par des fluctuations économiques importantes, il s'est émancipé d'une forme de gouvernement autoritaire, centralisateur et interventionniste au profit d'une démocratie multipartiste, du libéralisme et de l'ouverture internationale. Les problèmes d'approvisionnement, de distribution et de répartition des ressources en eau ont appelés des solutions variées.

⁶⁹² G. SCHMIDT, préc., note 644, p. 6 et 7.

⁶⁹³ *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10. [Ci-après : LAN]. La loi des eaux nationales a subi des modifications importantes en 2004 publiées dans le D.O.F. 29-04-2004, sa dernière modification (article transitoire) a été publiée dans le D.O.F. 18-04-2008.

⁶⁹⁴ LGEEPA, préc., note 685.

⁶⁹⁵ *Ley federal de derechos de agua* [ci-après : LFDA], D.O.F. 31-12-1981, dernière réforme publiée le 1-10-2007.

⁶⁹⁶ A. BISWAS, préc., note 636, p. 338.

Chapitre II. La gestion de l'eau au Mexique

Les politiques publiques adoptées par le Mexique pour gérer ses ressources hydriques sont tributaires des événements qui ont ponctué son histoire et de la conjoncture politico-économique qui a structuré les rapports sociaux : nous pouvons ainsi identifier deux périodes distinctes marquées par des changements majeurs, l'une allant de la fin de la révolution jusqu'aux années 1990 (Section 1), l'autre marquée par les changements profonds du Mexique contemporain (Section 2).

Section 1. L'encadrement juridique jusqu'en 1992

Au Mexique, le droit de l'eau est d'abord encadré par la Constitution : les articles 27 et 28 établissent la répartition des compétences législatives sur cette matière en distinguant les eaux nationales des autres catégories (1.1).

Le droit de l'eau est une matière qui relève à la fois du droit public et du droit privé. Par exemple, la gestion générale de l'eau et l'assignation de droits d'eau sont réglementées dans une large mesure par le droit public (1.3), et à titre supplétif, par le droit privé (1.2) lorsqu'il s'agit de céder ces droits au moyen de contrats translatifs (vente, donation, échange) ou qu'ils font l'objet d'une succession⁶⁹⁷. Les Codes civils fixent également les règles relatives aux servitudes d'écoulement, aux droits des riverains, aux rapports de voisinage ainsi qu'à toutes les formes de contrôle des eaux non nationales.

⁶⁹⁷ Urbano FARÍAS, *Derecho Mexicano de aguas nacionales, Legislación, comentarios y jurisprudencia*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, p. 16.

1.1 Le droit constitutionnel

L'article 27 de la Constitution mexicaine attribue au pouvoir fédéral la compétence exclusive sur les eaux de surface dites nationales.

Il s'agit, en termes généraux, des eaux internationales, des eaux marines, des eaux qui coulent directement ou indirectement vers la mer, des lacs, fleuves, rivières que plusieurs États partagent⁶⁹⁸. Comme l'indique l'article 27(5) de la Constitution :

« Sont propriété de la Nation, les eaux de mers territoriales au sens du droit international, les eaux marines intérieures, celles des lacs qui communiquent de façon permanente ou intermittente avec la mer, celles des lacs intérieurs de formation naturelle qui sont directement liés aux courants constants ; celles des rivières et des fleuves et de leurs affluents directs et indirects, depuis le point du lit où s'initient les premières eaux permanentes, intermittentes ou torrentielles, jusqu'à son embouchure à la mer, les lacs, les lagunes de propriété nationale; celles des courants constants ou intermittents et ses affluents directs ou indirects, lorsque le lit de ceux-ci, en tout ou en partie, servira de limite au territoire national ou à deux organismes fédératifs, ou lorsqu'elles passent d'un État à un autre ou croisent les limites du territoire de la République; celles des lacs ou des lagunes dont les rives sont croisées par des lignes de démarcation de deux ou plusieurs entités fédératives ou entre la république et un pays voisin, ou lorsque la ligne des rives sert de limites entre deux organismes fédératifs ou entre la République et un pays voisin; celles des sources qui se trouvent dans les plages, les zones maritimes, les lits des cours d'eau, les rives des lacs, des cours d'eau, et celles qui seront extraites des mines et les cours, lits et rivières des lacs intérieurs dans l'étendue que fixe la loi. [...] Les autres eaux non incluses dans l'énumération antérieure sont considérées comme partie intégrante de la propriété foncière des terrains où elles se trouvent, mais si elles sont situées entre deux domaines ou plus, leur utilisation sera considérée d'utilité publique et sera assujettie aux dispositions dictées par les États.» (traduction libre).

⁶⁹⁸ *Id.*, p. 44. L'auteur signale que les eaux sont présumées nationales, sauf preuve du contraire.

Les tribunaux ont fixé trois critères d'appréciation pour circonscrire les eaux de juridiction fédérale. Il faut d'abord être en présence d'un fleuve principal ou d'une rivière affluente. Ensuite, il faut que l'écoulement des eaux soit permanent. Enfin, il faut que ces cours d'eau se déversent dans la mer ou qu'ils traversent plus d'un État. Lorsque ces conditions sont remplies, un fleuve ou une rivière est considéré comme faisant partie du domaine fédéral, de sa source jusqu'à son embouchure⁶⁹⁹.

Étant donné la configuration géographique du Mexique, la plupart des cours et des nappes d'eau sont qualifiés d'eaux nationales. Du reste, l'adoption de cette disposition avait fait l'objet d'un intense débat : les régions appelées à l'unification fédérale déploraient le faible contrôle qu'elles auraient sur une ressource aussi essentielle à leur développement. En contre-arguments, les défenseurs de la centralisation faisaient valoir le pouvoir d'intervention sur l'élaboration des politiques publiques que la Constitution accordait aux États à l'intérieur des institutions centrales, surtout au Sénat. Ils invoquaient également la compétence des États fédérés sur les municipalités chargées, par l'article 115 de la Constitution, de la réglementation des services publics d'approvisionnement et d'assainissement des eaux⁷⁰⁰.

⁶⁹⁹ MANANTIALES, NO SON PROPIEDAD DE LA NACIÓN. Fuente: Semanario Judicial de la Federación XLVI, 8 de octubre de 1935, página 528, quinta época, Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Amparo en revisión 3316/27.

⁷⁰⁰ L'article 115 prévoit que la prestation des services d'eau potable et d'assainissement revient à la municipalité. Rien n'empêche toutefois la municipalité de signer des ententes avec les États ou le secteur privé pour ce faire. Néanmoins, la réglementation de la participation des secteurs social et privé dans les services d'eau est de compétence étatique (art. 115-124 *Constitution*). U. FARÍAS, préc., note 697, p. 276.

Relativement aux eaux souterraines, l'article 27 prévoit :

« Les eaux souterraines peuvent être exploitées par le biais d'œuvres artificielles et faire l'objet d'une appropriation par le propriétaire du terrain, mais lorsque l'intérêt public l'exige, l'exécutif fédéral pourra réglementer son extraction et son utilisation et établir les zones défendues. » (traduction libre).

Comme nous l'avons vu, les eaux souterraines sont devenues au fil du temps la principale source d'approvisionnement des villes mexicaines et, de ce fait, déclarées d'utilité publique, donc soumises à la juridiction fédérale.

Selon les termes mêmes de la Constitution, les eaux nationales sont inaliénables et imprescriptibles. Leur exploitation et leur utilisation au profit des particuliers doivent faire l'objet de concessions attribuées par l'exécutif fédéral⁷⁰¹. Seuls les sociétés et les citoyens mexicains peuvent acquérir une concession sur les ressources hydriques. Les étrangers, pour obtenir les mêmes droits, devront renoncer expressément, devant le Secrétariat des relations extérieures, à invoquer la protection de leurs gouvernements respectifs⁷⁰².

Notons que, même si l'article 27 de la Constitution prévoit que les eaux nationales sont un « bien commun de la nation », la « propriété »

⁷⁰¹ *Id.*, p. 53.

⁷⁰² La Constitution mexicaine impose une limite à l'appropriation de biens par des non mexicains. Cette restriction se retrouve également à l'article 773 du Code civil fédéral : les étrangers et les personnes morales étrangères doivent, pour devenir propriétaire de biens immeubles, se soumettre aux règles constitutionnelles. De plus, la Constitution prévoit que les étrangers ne peuvent jamais acquérir de biens immobiliers dans un territoire de 100 kilomètres le long des frontières et de 50 kilomètres le long des côtes. On doit également tenir compte du fait qu'une fois un permis octroyé, il peut être révoqué pour des raisons d'intérêt public : art. 27 *Constitución*.

de la nation, la doctrine et la jurisprudence considèrent unanimement qu'il ne peut s'agir d'un droit de propriété au sens strict du terme. Il s'agirait plutôt d'un droit de régulation, de contrôle et de gestion, permettant à l'administration fédérale d'attribuer des concessions pour l'utilisation et l'exploitation des eaux⁷⁰³.

Les cours et nappes d'eau qui ne sont pas qualifiés d'eaux nationales sont présumés faire partie du domaine privé ; cependant, s'ils traversent plusieurs fonds de terre appartenant à des propriétaires différents ou s'ils sont déclarés d'utilité publique, ils intègrent le domaine public de l'État fédéré où ils se situent et seront régulés par cet État. Les États fédérés ont donc un champ de compétence très limité.

1.2 Le droit commun

Comme la plupart des anciennes colonies d'Europe continentale, le Mexique a conservé, après son indépendance, le système de droit civil issu de la famille romano-germanique. Inspirée par la codification récente du droit français, la jeune nation mexicaine a entamé, dès 1835, le processus d'adoption d'un Code civil. Le débat sur la structure de l'État, entre centralisation et fédéralisation, s'est transposé aux discussions entourant la codification du droit commun. La première vague allait dans le sens de l'unification : un projet de réforme de la constitution en 1843 attribuait aux institutions fédérales le pouvoir d'adopter des Codes nationaux que ce

⁷⁰³ Jose Ramón COSSIO DIAZ, « Constitutional framework for Water Regulation in Mexico », (1995) *Nat. Ress. Journal* 492.

soit en matière civile, criminelle ou commerciale⁷⁰⁴. La seconde vague, de 1846 à 1853, poussait au contraire vers la décentralisation : chaque État fédéré pourrait, dans les limites de ses compétences constitutionnelles, adopter son propre Code.

Contrairement donc à plusieurs pays européens, on retrouve au Mexique un Code civil national et des Codes civils propres à chaque État fédéré⁷⁰⁵, y compris le District fédéral de Mexico.

Entré en vigueur en 1884, le premier Code civil fédéral, inspiré du Code Napoléon, s'appliquait à tout le territoire fédéral⁷⁰⁶. Vers 1920, avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement révolutionnaire et l'adoption de la réforme agraire⁷⁰⁷, une grande révision fut entreprise qui mena à la modification de la Constitution et du Code civil. Elle était guidée par une conception plus collectiviste des terres et des eaux. L'État national devait, au nom de l'intérêt général, en rester maître : la propriété individuelle devenait ainsi un mode dérivé d'acquisition⁷⁰⁸.

Un nouveau Code civil fédéral fut adopté en 1928 et mis en vigueur en 1932, en même temps que les modifications des articles 27 et 123 de la Constitution. Ce Code civil a servi de modèle aux Codes civils

⁷⁰⁴ Maria del Refugio GONZÁLEZ, *El derecho civil en México, 1821-1871. Apuntes para su estudio*, México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 1988, p. 93; en ligne: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/262/pl262.htm>> (consulté le 29 septembre 2008).

⁷⁰⁵ C'est également le cas dans certains autres pays fédératifs d'Amérique du Sud comme l'Argentine.

⁷⁰⁶ Ignacio GALINDO GARFIAS, *Estudios de derecho civil*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 1981, p. 99, en ligne: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/2/876/pl876.htm>> (consulté le 29 septembre 2008).

⁷⁰⁷ Voir *supra*.

⁷⁰⁸ M. GONZÁLEZ, préc., note 704, p. 282 et 283.

des États fédérés. S'il n'y a pas unification formelle du droit commun, la plupart des Codes civils contiennent sensiblement les mêmes normes⁷⁰⁹. Nous n'analyserons donc que les dispositions du Code civil fédéral⁷¹⁰.

Applicable en l'absence de lois particulières réglementant expressément les eaux, le Code civil établit les distinctions entre le domaine public et le domaine privé et règle les rapports entre les personnes, tant au niveau national qu'aux niveaux étatiques⁷¹¹.

Le concept de domaine fait davantage référence au contrôle juridique qu'à la propriété au sens strict du terme. L'article 764 C.c. pose la distinction entre les biens du domaine de la puissance publique et les biens qui peuvent être objets de propriété pour les particuliers. Les biens du domaine public sont sous la gouverne de la Fédération, des États fédérés et des municipalités selon l'article 765 C.c. Les biens du domaine fédéral sont essentiellement régis par la Loi générale sur les biens nationaux⁷¹² et la Loi sur les eaux nationales⁷¹³.

⁷⁰⁹ Nous avons comparé les Codes civils de l'État de Querétaro, de Baja California, de l'État de Guanajuato, du District fédéral de Mexico et le Code civil fédéral, et nous avons retrouvé les mêmes dispositions à propos des eaux.

⁷¹⁰ *Código Civil Federal*, D.O.F. 26-05-1928, 14-07-1928, 31-08-1928 [ci-après : Code civil ou C.c.]

⁷¹¹ Margarita GARCIA CASTILLO et Sara CASILO SALINAS, *Código civil para el distrito federal en materia común y para toda la republica en materia federal*, México, ed. Miguel Ángel Porrúa, Procesado para la biblioteca Jurídica virtual, 1993. Voir l'article 766 du Code civil.

⁷¹² *Ley general de bienes nacionales*, D.O.F. 20-04-2004 (adoptée en 1941 et modifiée en 1968 et 1982 : d'ordre public et d'intérêt général, elle définit les biens qui constituent le patrimoine de la nation, elle fixe les règles applicables au domaine public de la fédération et elle gère le système de publicité immobilière fédéral et paraétatique, incluant l'administration du registre public fédéral de la propriété.

⁷¹³ *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10.

C'est le Code civil qui établit néanmoins les catégories de biens du domaine public, soit les biens à usage commun, les biens destinés à un service public et les biens propres⁷¹⁴. Les «biens» à usage commun s'apparent à la catégorie romaine des *res communes* : ces choses, à l'usage de tous, mais ne pouvant être l'objet d'appropriation sont hors commerce par nature, inaliénables et imprescriptibles⁷¹⁵. Quant aux autres biens, le Code civil consacre la dualité domaniale et les classe en biens publics, destinés au service à la collectivité et qui forment le domaine public de l'État, et en biens propres, utilisés à des fins purement administratives et qui forment le domaine privé de l'État. Seuls les biens publics sont inaliénables et imprescriptibles⁷¹⁶.

Tous les autres biens, dans la mesure où ils ne sont pas exclus du commerce, sont susceptibles d'acquisition par les particuliers⁷¹⁷. Le droit de propriété emporte, pour leur titulaire, l'exercice de toutes les prérogatives qui y sont liées, soit l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus*.

Dans la tradition civiliste, l'eau est une chose commune bien que le lit des nappes et des cours d'eau soient considérés comme des biens, parfois publics, parfois privés. On sait que les eaux nationales font partie du patrimoine de la Nation en vertu de la Constitution. Il en est de même des eaux publiques qui relèvent du contrôle des États

⁷¹⁴ M. GARCIA CASTILLO et S. CASILO SALINAS, préc., note 711, voir l'article 767 du Code civil (C.c.).

⁷¹⁵ Art. 768 C.c.

⁷¹⁶ Art. 770 C.c.; ces biens peuvent cependant faire l'objet de concessions par l'État, les concessionnaires étant soumis aux règles strictes du droit public en la matière, selon l'art. 769 C.c.

⁷¹⁷ Art. 747, 748 et 749 C.c.

fédérés. Notons que les eaux du domaine public sont exclues du champ d'application des Codes civils depuis 1932⁷¹⁸.

Le Code civil ne s'applique donc qu'aux eaux susceptibles d'appropriation par des particuliers : les eaux d'une source⁷¹⁹, d'un étang ou d'un lac qui se trouvent exclusivement sur un fonds appartiennent à son propriétaire⁷²⁰. Ces eaux peuvent être utilisées et exploitées au gré du propriétaire pour autant qu'il ait entrepris des travaux pour leur captation selon les termes de l'article 933 du Code civil fédéral⁷²¹.

⁷¹⁸ L'article 838 du Code civil fédéral prévoit que le propriétaire d'un terrain n'est pas propriétaire des substances mentionnées aux paragraphes 4 et 5 de l'article 27 qui sont de la propriété de la nation. Les article 910 du Code civil de l'État de Querétaro et 924 du Code civil de l'État de Baja California prévoient que l'usage et l'exploitation des eaux du domaine public sont régis par des lois particulières.

⁷¹⁹ En effet, les tribunaux ont considéré que puisque l'article 27 de la Constitution ne fait pas référence à la source d'eau qui ne constitue ni le point de naissance d'une rivière, ni d'un fleuve ou qui n'alimente pas directement un fleuve, ces sources ne sont donc pas considérées comme propriété de la nation : MANANTIALES, NO SON PROPIEDAD DE LA NACION. Fuente: Semanario Judicial de la Federación XLVI, 8 de octubre de 1935, página 528, quinta época, Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Amparo en revisión 3316/27. Par ailleurs, une autre décision affirme ce qui suit : Si la source est un affluent indirecte d'un fleuve qui est lui-même déclaré de propriété nationale, la source d'eau a, dès lors, le même caractère, c'est-à-dire qu'elle sera considérée comme de propriété nationale même si l'exploitation de la source fait en sorte qu'elle ne se rend pas jusqu'au fleuve : Tesis: AGUAS NACIONALES (MANANTIALES). Fuente: Semanario Judicial de la Federación XCVIII, 1917-1985, Novena Parte, 8 de diciembre de 1949, página 164, Quinta Época, instancia, Segunda Sala, Tesis Aislada, Tesis Aislada. Amparo en revisión 8529/47.

⁷²⁰ Tesis: AGUAS NACIONALES (CIENEGAS O PANTANOS), Fuente: Semanario Judicial de la Federación LVI, 15 de junio de 1938, página: 1892, Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Amparo administrativo en revisión 6577/37.

⁷²¹ L'article 933 du *Code Civil fédéral* prévoit que le propriétaire d'un terrain peut disposer des eaux de source et des eaux souterraines de la même façon comme il peut capter les eaux de pluie. Il faut noter toutefois que lorsque ces eaux traversent plusieurs terrains, leur utilisation est considérée d'utilité publique et l'article 27 s'applique; le propriétaire ne doit pas porter préjudice aux droits acquis des propriétaires fonciers situés en aval de son fond. Signalons que le Code civil fédéral et le Code civil du District fédéral prévoient les mêmes règles quant au régime des eaux.

Autrement, le Code civil gère les rapports de voisinage des propriétaires fonciers. Les règles générales de la responsabilité civile s'appliquent à l'utilisation des eaux : l'abus de droit et le comportement fautif causant préjudice aux autres propriétaires donneront lieu à une condamnation à des dommages-intérêts compensatoires selon les termes de l'article 935 C.c. Dévier un cours d'eau dans le seul but de priver d'eau les fonds situés en aval, planter des arbustes dans le seul but de produire des alluvions au détriment des voisins, construire des ouvrages qui accroissent l'écoulement naturel des eaux constituent des actes fautifs.

Le Code civil établit également une règle de solidarité entre les propriétaires en créant des servitudes légales d'eau. Ainsi il existe une servitude d'écoulement des eaux, écoulement naturel ou artificiel⁷²². L'article 937 C.c. confère au propriétaire dont le fonds est situé en aval, moyennant le paiement d'une indemnité, le droit d'exiger de ses voisins l'eau nécessaire à ses besoins, dans la mesure où son approvisionnement en eau nécessiterait des travaux trop coûteux⁷²³. Les articles 1078 et 1081 C.c. établissent une servitude légale d'aqueduc, le propriétaire du fonds servant doit subir la construction d'un aqueduc à moins d'offrir l'approvisionnement en eau du voisin à travers son propre aqueduc.

Finalement, de concert avec la Loi sur les eaux nationales⁷²⁴, l'article 1077 C.c. régleme l'assainissement des eaux courantes : le

⁷²² Art. 1071 C.c. Cependant, le Code prévoit une indemnisation quand il s'agit d'écoulements artificiels, qu'ils soient l'œuvre de particuliers ou d'entreprises agricoles et industrielles (art. 1072 C.c.).

⁷²³ M. GARCIA CASTILLO et S. CASILO SALINAS, préc., note 711.

⁷²⁴ *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10.

fonds situé en aval doit pouvoir recevoir une eau d'aussi bonne qualité que le fonds situé en amont quelle qu'en soit l'utilisation.

Le droit commun, on le voit, a une portée relativement ténue sur la gestion de l'eau et c'est du côté du droit public qu'il faut rechercher l'évolution du droit mexicain en cette matière.

1.3 Les lois et règlements particuliers

L'historique du droit de l'eau au Mexique a évolué au gré des différentes idéologies animant les gouvernements mexicains à travers l'histoire. Pendant la période coloniale, les propriétaires riverains détenaient un droit d'usage assimilé à un droit de propriété sur l'eau. L'attribution des terres emportait les droits du seigneur sur les eaux qui s'y trouvaient. De la même manière, les eaux souterraines étaient réputées appartenir au propriétaire foncier⁷²⁵.

À partir de la Constitution de 1917, le pays a fait de l'eau une compétence législative en grande partie fédérale⁷²⁶. Cette volonté de centralisation avait en fait commencé avec l'adoption de l'article 72 de la Constitution de 1857 qui accordait aux instances législatives fédérales le pouvoir de réglementer le transport⁷²⁷. Elle fut renforcée par la Loi sur les voies de communication de juin 1888⁷²⁸, loi qui

⁷²⁵ Luis ABOITES AGUILAR, *El agua de la nación: una historia política de México (1888-1946)*, México, Ciesas, 1998, p. 86.

⁷²⁶ *Id.*, p. 81-84.

⁷²⁷ L'article 72 de la Constitution de 1857, se lit en espagnol comme suit : « art. 72, El congreso tiene la facultad : XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos. ». Traduction libre: Le Congrès a la faculté de: XXII. Légiférer sur les voies générales de communication, les timbres et le courrier postal.

⁷²⁸ L'article 1 de la *Ley sobre vías generales de comunicación* (D.O.F. 19-02-1940, dernière réforme publiée D.O.F. 25-10-2005) prévoit que les lacs et les rivières qui servent de frontières à la république ou à plusieurs États fédérés, de même que les

mettait les lacs et les cours d'eaux navigables et flottables de même que les lacs et les cours d'eaux interétatiques ou internationaux sous contrôle fédéral⁷²⁹, éléments qui entraient également dans le champ d'application de la Loi portant sur le régime et la classification des biens immeubles fédéraux du 18 décembre 1902⁷³⁰. Tous ces efforts ont mené à la modification de la constitution qui, en juin 1908, reconnaissait au pouvoir fédéral une compétence élargie sur les eaux nationales⁷³¹.

Cette série de lois avait pour effet d'abolir tout droit de propriété privée sur les eaux fédérales. Leur utilisation demeurerait cependant possible sous forme de concession, mais pas leur appropriation. Les riverains ont contesté ces mesures soulevant que l'eau faisait auparavant l'objet de transactions commerciales et pouvait donc être l'objet d'une appropriation⁷³². Pour clore ce débat, la Loi sur l'utilisation des eaux de juridiction fédérale de 1910⁷³³, adoptée sous le régime du président Porfirio Díaz, a clairement affirmé le principe selon lequel les eaux de juridiction fédérale étaient du domaine

nappes et les cours d'eau intérieurs, dans la mesure où ils sont navigables ou flottables, constituent des voies générales de communication, comme les routes nationales ou les chemins de fer, et relèvent, selon l'article 2, de la responsabilité du gouvernement fédéral. Voir : José Trinidad LANZ CÁRDENAS, *Legislación de aguas en México, (Estudio Histórico-Legislativo de 1521 a 1981)*, Tome I, México, Consejo editorial del Gobierno de Tabasco, 1982, p. 359.

⁷²⁹ L. ABOITES AGUILAR, préc., note 725, p. 81-84.

⁷³⁰ *Ley sobre régimen y clasificación de bienes inmuebles federales*, D.O.F. 18-12-1902, art. 4.

⁷³¹ Réforme de la fraction XXII de l'article 72 de la Constitution mexicaine de 1857. (D.O.F. 20-06-1908) ; J. T. LANZ CÁRDENAS, préc., note 728, p. 287.

⁷³² L. ABOITES AGUILAR, préc., note 725, p. 86.

⁷³³ *Ley sobre el aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal*, D.O.F. 21-12-1910. Les députés Rosendo Pineda et Eutimio Cervantes se sont opposés à l'adoption de cette loi en 1910, estimant qu'elle donnait tout le pouvoir de réglementation au pouvoir fédéral. Journal de débats de la chambre de députés. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Legislatura XXV, 25 de noviembre de 1910, p. 19-20.

public, non appropriables, d'usage commun à tous et, par conséquent, inaliénables et imprescriptibles⁷³⁴. Cette loi a abandonné les critères de navigabilité et flottabilité qu'utilisaient les lois antérieures et a consolidé la juridiction fédérale sur presque toutes les eaux. L'eau a donc été retirée du domaine privé et du marché. Les titres existants ne reconnaissaient plus un droit de propriété, mais plutôt des droits d'usage, usages que la loi venait hiérarchiser⁷³⁵ : usages domestiques, usages publics, irrigation, production d'énergie, activités industrielles. D'ailleurs, cette législation a créé un grand débat au Mexique, puisque les riverains se sont sentis expropriés de ce qu'ils considéraient être leur propriété.

À la même époque, le décret présidentiel du 6 juillet 1917⁷³⁶, adopté sous la présidence de Carranza, est venu mettre en place un régime de taxation fondé sur le volume d'utilisation. Ce décret a provoqué division et mécontentement au sein des États et des municipalités⁷³⁷, ceux-ci voyant ce décret comme une expropriation de leurs propres ressources et, du même coup, de leurs pouvoirs locaux. Face à cette réaction négative et à la résistance que l'application de cette mesure a provoquée, le gouvernement fédéral a décidé d'abolir cet impôt⁷³⁸, la seule exception demeurant la production d'énergie électrique⁷³⁹.

⁷³⁴ L. ABOITES AGUILAR, préc., note 725, p. 88.

⁷³⁵ Ordre de préférence: I. Usages domestiques des habitants; II. Services publics à la population; III. Irrigation agricole; IV. Production d'énergie; V. Autres services industriels; VI. Irrigation de bassins: *Ley sobre el aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal*, préc., note 733, art7.

⁷³⁶ J. T. LANZ CÁRDENAS, préc., note 728, p. 287. Décret présidentiel pour établir la rente fédérale sur l'usage et le profit des eaux publiques assujetties au domaine de la fédération: *Decreto Expedido por el Presidente de la republica, estableciendo la renta federal sobre uso y aprovechamiento de las aguas públicas sujetas al dominio de la federación*, D.O.F. 11-07-1917.

⁷³⁷ L. ABOITES AGUILAR, préc., note 725, p. 95.

⁷³⁸ *Ley de aguas de propiedad nacional*, D.O.F. 7-08-1929.

⁷³⁹ L. ABOITES AGUILAR, préc., note 725, p. 100.

La Constitution de 1917 exprime clairement la prédominance de l'intérêt public sur la propriété privée. L'article 27(5)⁷⁴⁰ a circonscrit le domaine public de la nation sur les eaux et a constitutionnalisé les principes d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité des eaux nationales⁷⁴¹. Or, la reconnaissance de certaines eaux comme « propriété de la nation » laissait entendre que certaines autres eaux étaient de « propriété privée », comme le signalent les tribunaux dès 1925 :

« Il n'y a pas de doute que la Constitution de 1917 et les lois antérieures reconnaissent, admettent et établissent que certains cours d'eau sont de propriété privée, sinon, il n'aurait pas eu d'intérêt de spécifier lesquelles sont la propriété de la nation. »⁷⁴²

Il n'en reste pas moins que la gestion de l'eau était sous le contrôle public. Ces mesures n'étaient que l'expression de la centralisation de l'administration et de la concentration des pouvoirs qui a régné sur le Mexique depuis la fin de la révolution jusqu'aux années 1990. Ainsi, en 1934, le Mexique a adopté un Code agricole pour réglementer l'irrigation à l'échelle nationale. Le gouvernement fédéral a par la suite adopté une nouvelle Loi des eaux de propriété nationale, qui est

⁷⁴⁰ Dans sa version originale, le paragraphe 5 de l'article 27 de la Constitution Mexicaine, tel que rédigé en 1917, se lisait comme suit : La nation est propriétaire des eaux des mers territoriales dans l'étendue et les limites fixées par le droit international, des lagunes et des lacs intérieurs de formation naturelle qui sont directement liés aux courants constants, des fleuves principaux et des ruisseaux affluents depuis le point où jaillit la première eau permanente jusqu'à son embouchure, des eaux qui coulent vers la mer et de celles qui croisent deux ou plusieurs courants intermittents en traversant deux ou plusieurs États dans son cours principal, des eaux des fleuves, des rivières, ou des ruisseaux lorsqu'ils servent de limite territoriale nationale ou de limite entre les États, des eaux qui sont extraites des mines.

⁷⁴¹ Il faut noter que jusque là, il n'y avait pas encore eu de disposition expresse concernant les eaux souterraines. L. ABOITES AGUILAR, préc., note 725, p. 90.

⁷⁴² Tesis: AGUAS NACIONALES. Fuente: Semanario Judicial de la Federación XVII, 14 de octubre de 1925, Página: 929, Quinta Época, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Amparo administrativo en revisión 3443/24.

demeurée en vigueur jusqu'en 1972⁷⁴³. Cette loi favorisait une intervention publique fédérale encore plus importante et prévoyait de nombreuses règles visant la bonne administration des eaux courantes en période normale et en période de sécheresse. En hiérarchisant les usages, elle a permis de mettre en place un système de distribution des eaux sous le contrôle de l'État⁷⁴⁴.

En 1938, les villes de Puebla, de Léon, de Guadalajara et de Mexico ont éprouvé de grandes difficultés d'approvisionnement en eau potable⁷⁴⁵. Le gouvernement fédéral du président Cardenas a alors investi les sphères juridictionnelles étatiques et municipales pour rajeunir les infrastructures et pourvoir à la distribution de la ressource. À la même époque, l'exploration des nappes phréatiques à l'aide de nouvelles technologies s'est répandue, permettant ainsi de trouver de nouvelles sources d'approvisionnement en eau pour les villes assoiffées⁷⁴⁶. Cette situation est à l'origine de la modification de l'article 27 de la Constitution en 1945⁷⁴⁷, en vertu de laquelle le

⁷⁴³ *Ley de aguas de propiedad nacional*, D.O.F. 31-08-1934. Cette loi a été adoptée par le président Emilio sur la base de facultés extraordinaires octroyées par le congrès, sur demande dudit président, compte tenu de l'urgence dans l'efficacité de la gestion des eaux nationales. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos, Legislatura XXXV - Año II - Período Ordinario - Fecha 1933-12-23 - Número de Diario 31, p. 19.

⁷⁴⁴ La priorité établie par cette loi pour les concessions d'eau visait principalement les propriétaires de terrains d'au plus 150 hectares et les terrains de propriété collective. L. ABOITES AGUILAR, préc., note 725, p. 139-142.

⁷⁴⁵ À cette époque, le Mexique détenait le plus haut taux de mortalité infantile, avec 136 décès par naissance et cela était dû en grande partie à un approvisionnement déficient en eau potable (seulement 3 millions d'habitants sur un total de 30 millions avaient accès à une eau de qualité). *Id.*, p. 159.

⁷⁴⁶ *Id.*, p. 167.

⁷⁴⁷ En 1988, la Cour suprême de justice a confirmé l'intérêt de la nation sur les eaux souterraines et a cité à cet effet les débats parlementaires relatifs à l'adoption de la modification de l'article 27 en 1944, lesquels faisaient allusion à la nécessité d'utiliser ces sources pour l'approvisionnement des villes, de l'agriculture, des usages industrielles et autres et que, pour cela, il fallait modifier l'article en question afin d'inclure les eaux souterraines dans les eaux nationales. Tesis: AGUAS

fédéral s'est approprié le pouvoir d'intervenir dans l'exploitation et la conservation des eaux souterraines, d'en réglementer l'extraction et l'utilisation et même d'établir des zones d'extraction interdite pour protéger les aquifères⁷⁴⁸.

En 1948, la Loi réglementaire du paragraphe cinquième de l'article 27 de la Constitution en matière d'eaux souterraines⁷⁴⁹ est venue clairement établir la compétence réglementaire du gouvernement fédéral sur les eaux souterraines⁷⁵⁰ et l'obligation faite aux usagers d'obtenir un permis pour leur exploitation et leur utilisation. En raison d'intenses sécheresses, le gouvernement fédéral a investi, au cours des années 1945 à 1949, dans le forage de puits pour l'approvisionnement de la population, surtout pour l'irrigation et la consommation domestique⁷⁵¹.

L'encadrement juridique de la gestion des eaux a été le reflet de la situation politique et économique qui a prévalu au Mexique de la fin

DEL SUBSUELO. CONSTITUCIONALIDAD DE LA CUOTA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 227, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS (1985), POR LA EXTRACCIÓN DE AGUA EN LA CUENCA DEL VALLE DE MÉXICO, YA QUE LA MISMA ES EQUITATIVA Y PROPORCIONAL. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, primera parte, julio-diciembre de 1988, p. 12, Octava época, Instancia: Segunda Sala, Amparo en revisión 7070/86. Voir aussi : U. FARIAS, préc., note 697, p. 330.

⁷⁴⁸ L. ABOITES AGUILAR, préc., note 725, p. 178.

⁷⁴⁹ Loi réglementaire du paragraphe cinquième de l'article 27 constitutionnel en matière des eaux souterraines: *Ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en materia de aguas del subsuelo* (D.O.F 3 de enero de 1948).

⁷⁵⁰ Cette règle a fait jurisprudence. D'ailleurs, les tribunaux ont déclaré invalide un règlement du District Fédéral de México qui réglementait les eaux souterraines, matière de compétence exclusivement fédérale. Jurisprudencia: AGUAS DEL SUBSUELO. LA NORMA AMBIENTAL PARA EL DISTRITO FEDERAL NADF-003-AGUA-2002 QUE REGULA ALGUNOS DE SUS ASPECTOS, INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL QUE EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RESERVA A LA FEDERACIÓN. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXIII, Marzo de 2006, Pág. 1560, Novena Época; Instancia: Pleno. Tesis jurisprudencial. P./J. 41/2006. Controversia constitucional 57/2004.

⁷⁵¹ L. ABOITES AGUILAR, préc., note 725, p. 178.

des périodes révolutionnaires jusqu'aux premières crises économiques qui ont secoué le pays dans les années 1980 et 1990 : la centralisation presque absolue des pouvoirs dans les mains de l'État fédéral et l'omnipotence d'un parti unique, le PRI.

Section 2. Les tendances législatives contemporaines

Même si le véritable point de rupture, celui qui allait provoquer la profonde transformation non seulement des institutions mais plus encore de la mentalité dominante, se situerait autour de 1992, la crise économique de 1981 avait déjà bouleversé les politiques publiques réglementant la gestion des eaux. Ces changements ont été induits par des conditions environnementales alarmantes : la pollution des ressources et le mauvais état des infrastructures demandaient des investissements majeurs que l'État mexicain n'était plus en mesure d'assumer. Le gouvernement de Vicente Fox a fait de l'eau une question de sécurité nationale.

C'est sous la poussée des grands organismes économiques internationaux avec lesquels le Mexique avait un fort lien de dépendance économique que furent entreprises des réformes majeures axées selon des paramètres jusque-là absents de la gestion mexicaine des eaux : la décentralisation (2.1), la démocratisation (2.2) et la privatisation (2.3).

2.1 La décentralisation

Au plus fort de la crise économique de 1982, le président Miguel de la Madrid propose une réforme de l'article 115 de la Constitution dans le but de confier la responsabilité des services d'eau aux municipalités

et aux États fédérés. Il s'agissait plus de ventiler autrement les dépenses publiques que de réduire le contrôle fédéral sur ce secteur.

C'est plutôt la modification de la Loi des eaux nationales⁷⁵² en 1992 qui donnera un rôle accru aux gouvernements étatiques⁷⁵³ : chaque État a pu dès lors adopter sa propre loi sur la gestion locale de l'eau potable, fixer les normes d'assainissement et établir ses propres tarifs.

Assez curieusement, c'est par la création d'un organisme national que cette décentralisation s'est structurée. Le 16 janvier 1989, l'État délègue à la Commission nationale de l'eau (Comisión nacional del agua ou CNA⁷⁵⁴) la préservation, l'administration et la gestion des eaux nationales⁷⁵⁵. Même sans une personnalité juridique distincte de celle de l'État, la Commission cumule de larges pouvoirs décisionnels et une grande indépendance décisionnelle. Bien que rattachée administrativement au Secrétariat de l'environnement et des ressources naturelles, elle relève hiérarchiquement du gouvernement fédéral, seule instance à qui elle doit directement rendre des comptes⁷⁵⁶.

⁷⁵² *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10.

⁷⁵³ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año I - Período Ordinario - Fecha 1992-07-02 - Número de Diario 23. p. 2921, 2924. et Legislatura LV - Año II - Período Ordinario - Fecha 1992-11-10 - Número de Diario 6, p. 275-277.

⁷⁵⁴ Article 3, paragraphe XII, de la *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10.

⁷⁵⁵ A. BISWAS, préc., note 636, p. 328. La CNA a été créée par décret présidentiel et a été reliée au Ministère de l'agriculture et des ressources en eau. Après le changement de gouvernement en 1994, la CNA a été transférée au Ministère de l'environnement, des ressources naturelles et des pêcheries (SEMARNAP) qui a, plus tard, changé de nom, pour devenir en l'an 2000 le Ministère de l'environnement et des ressources naturelles (SEMARNAT). En fait, ces changements ont donné plus d'autorité et d'indépendance à la CNA qui est alors devenue le seul organisme fédéral pour la gestion des eaux nationales.

⁷⁵⁶ *Id.*, p. 338. Il n'y a pas de lien de subordination entre la SEMARNAT et la CNA. Il faut souligner que le directeur de la CNA est nommé directement par le président du Mexique. CNA, préc., note 657.

La CNA a comme principal mandat de gérer et de préserver les eaux nationales, de concert avec la société et dans l'esprit du développement durable. Elle est composée des bureaux centraux qui se trouvent à Mexico, D.F., des Organismes de bassins selon la distribution des régions hydrologiques-administratives et de Directions locales dans les états fédérés. Les bureaux centraux sont chargés de coordonner le travail des Organismes de bassins et des Directions locales, d'adopter la politique générale de l'eau et de mettre en œuvre les stratégies hydrauliques au niveau national⁷⁵⁷. C'est la direction centrale qui octroie les permis de prélèvements d'eau et de rejets, qui gère le registre public des droits d'eau, qui élabore les normes en matière hydraulique, qui propose les modifications à la Loi des eaux nationales et qui administre le service météorologique national.

Ce sont par ailleurs les Organismes de bassins qui ont la responsabilité de préserver les ressources en eau, de contrôler leur qualité et de les gérer de façon durable. Quant aux Directions locales, elles sont chargées d'appliquer les politiques, stratégies, programmes et règles de la Commission dans les entités fédératives correspondantes.

En tant qu'organisme « *desconcentrado* », la CNA travaille avec les divers ordres de gouvernement, aux niveaux étatique et fédéral, mais

⁷⁵⁷ Dans le plan hydraulique récemment adopté par la CNA pour les années 2007-2012, elle a comme principaux objectifs : d'améliorer la productivité de l'eau dans le secteur agricole, d'accroître l'accès et la qualité des services en eau potable et assainissement, de promouvoir la gestion intégrée et durable des bassins et des aquifères, d'améliorer le développement technique, administratif ainsi que le financement du secteur hydraulique, de consolider la participation des usagers et de la société dans la gestion de l'eau, de promouvoir la culture de la bonne utilisation de l'eau, de prévenir les risques dérivés des phénomènes météorologiques, d'évaluer les effets du changement climatique dans le cycle hydrique, de créer une culture contributive et de respecter la loi des eaux nationales : CNA, préc., note 657.

surtout avec les municipalités chargées désormais par la Constitution des services d'eau⁷⁵⁸.

La CNA encourage les États fédérés à créer une Commission étatique de l'eau, qui assume en fait les responsabilités de la CNA à l'échelle de leur territoire, afin d'encourager la décentralisation de la gestion de l'eau et de contribuer ainsi à son efficacité. Elle travaille également en collaboration avec l'Institut Mexicain de Technologie de l'Eau (ci-après IMTA)⁷⁵⁹, qui est responsable de lui fournir l'assistance technique nécessaire.

2.2 La démocratisation

Si, dans ce mouvement de décentralisation, toutes les instances gouvernementales sont convoquées, la société civile est également appelée à participer à la gestion de l'eau.

Ce mouvement avait timidement été amorcé en 1972 par l'une des nombreuses modifications à la Loi des eaux nationales⁷⁶⁰ pour rendre compte de la réalité *ejidal*, c'est-à-dire des communautés rurales installées depuis très longtemps sur un territoire donné⁷⁶¹. L'État avait ainsi mis en place un système de représentation proportionnelle et démocratique au profit des différents usagers de l'eau desservis par le même bassin d'irrigation : les « Comités directeurs de districts

⁷⁵⁸ CNA, préc., note 657, p. 110.

⁷⁵⁹ *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10, art. 14 bis 3; l'IMTA est un institut de recherche, de développement et de transfert de technologies spécialisé dans le secteur de l'eau.

⁷⁶⁰ *Ley federal de aguas*, D.O.F. 11-01-1972.

⁷⁶¹ Rappelons que cette structure agricole avait été créée par le président Cardenas au sortir de la période révolutionnaire pour remplacer le régime des seigneuries : voir *supra*.

d'irrigation » qui regroupaient des représentants des *ejidatarios*⁷⁶², des riverains, des entreprises locales, des municipalités, des États et de la communauté en général. Ces comités devaient approuver les plans d'irrigation, l'installation des industries et toute autre activité qui nécessitait des ressources en eau : *de facto*, ces comités fixaient ainsi la hiérarchisation des usages sur leur territoire et cela, malgré les normes législatives en vigueur à cet effet.

Ce modèle a été repris au moment où l'on a adopté un plan de gestion intégrée par bassins versants⁷⁶³. Comme nous l'avons vu, le pays a été divisé en 37 régions hydrologiques administratives, division qui tient compte des délimitations naturelles des bassins, mais également de l'organisation des territoires des municipalités.

La Loi des eaux nationales (LAN) a mis en place, dans chaque région hydrologique administrative, une direction régionale de la Comisión Nacional del Agua⁷⁶⁴, chargée de l'organisation des Conseils de

⁷⁶² Les *Ejidos* sont des formes d'organisation communautaire qui ont été reconnues, par la Constitution (art. 25 et s.) et par l'article 9 de la Loi agricole (*Ley Agraria*, D.O.F. 26-02-1992), comme des peuples *Ejidales* qui possèdent une personnalité juridique et un patrimoine propre. Ils sont propriétaires des terres qui leur ont été octroyées aux fins déterminées par la loi. Ils possèdent l'usage des ressources en eau qui traversent leurs territoires et qui sont utilisées pour leurs besoins communautaires et agricoles. L'article 52 de la Loi agricole de 1992 prévoit que l'usage et le profit que les *Ejidos* tirent de ces eaux leur appartiennent tant et aussi longtemps qu'il s'agit de terres communes et destinées à l'agriculture. L'article 55 prévoit que les cours d'eau qui traversent plusieurs terrains *ejidales* sont communs et que leur utilisation doit être conforme à la réglementation interne de l'*Ejido* ou à la coutume *ejidal*, dans la mesure où ces normes ne sont pas contraires à la loi.

⁷⁶³ Ce modèle de gestion tient compte de la mission écosystémique de l'eau bien sûr, mais également des utilités de l'eau pour le développement social et économique des régions. EL CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL (CEMDA), EL FONDO PARA LA COMUNICACIÓN ET LA EDUCACIÓN AMBIENTAL (FEA) et PRESENCIA CIUDADANA MEXICANA, A.C., préc., note 655, p. 68 et 69.

⁷⁶⁴ Le CNA a été reconnue par la *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10, au Mexique comme l'entité fédérale compétente en matière d'eaux nationales.

bassins⁷⁶⁵ et de la concertation entre les différentes instances décisionnelles. Ces conseils, formés de représentants gouvernementaux, mais également de représentants de la société civile et d'organismes non gouvernementaux, ont pour principales fonctions de planifier et de coordonner les différents usages de l'eau dans leur région⁷⁶⁶. Ils agissent de concert avec les Comités techniques des eaux souterraines (COTAS).

Le premier Conseil a été créé pour le bassin *Lerma-Chapala* en 1989, suivi du Conseil du bassin du Rio Bravo et du bassin de la vallée de Mexico en 1995. Vers 1997, la coordination des Conseils de bassin au niveau national a été constituée dans le but de coordonner les activités des différents Conseils et de partager leur expérience respective, tout en tenant compte des caractéristiques contextuelles de chacun. Il existe maintenant 25 Conseils de bassin et 69 COTAS.

La mise en œuvre de ces organismes collectifs a suscité certaines résistances, puisqu'elle imposait des efforts de concertation entre des entités administratives municipales et étatiques qui jouissaient jusque-là d'une relative autonomie. Certains mettent en doute la valeur démocratique de cette structure⁷⁶⁷.

Un autre organe de consultation sur les eaux, le *Consejo consultivo del Agua*, a été créé en mars 2000 sous forme d'association civile⁷⁶⁸.

⁷⁶⁵ Ces Conseils travaillent de concert avec des organismes au niveau des sous-bassins ou des micro-bassins.

⁷⁶⁶ EL CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL (CEMDA), EL FONDO PARA LA COMUNICACIÓN Y LA EDUCACIÓN AMBIENTAL (FEA) et PRESENCIA CIUDADANA MEXICANA, A.C., préc., note 655, p. 67-69.

⁷⁶⁷ G. SCHMIDT, préc., note 644.

⁷⁶⁸ Il a été constitué en 2000 sous forme d'association civile sur invitation du président du Mexique et de la CNA. Voir le site web de cette association: <<http://www.aguas.org.mx/>> (Consulté le 20 novembre 2008).

Cet organisme, qu'on dit indépendant, est formé de personnes et d'institutions reconnues pour leurs activités dans les secteurs académique, social et économique. Son but est de promouvoir et d'appuyer les changements stratégiques nécessaires à l'utilisation rationnelle et à la gestion durable de l'eau au Mexique. Ce conseil agit à titre de consultant auprès de diverses organisations dans les secteurs public, social et privé⁷⁶⁹. Certains membres y sont nommés à titre personnel : par exemple, des présidents de fondations, des professeurs et le recteur de l'Universidad Nacional Autónoma de Mexico (UNAM). D'autres membres sont nommés à titre institutionnel : par exemple, l'Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México, A.C., l'Asociación Nacional de Usuarios de Riego. A.C., le Consejo Coordinador Empresarial, le Consejo de la Comunicación, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, A.C., l'Instituto Politécnico Nacional, l'Instituto Tecnológico de Monterrey et la Universidad Nacional Autónoma de México. Bien que la CNA ne soit pas membre du Conseil comme tel, elle demeure une invitée spéciale permanente.

Il existe par ailleurs des Conseils de citoyens pour l'eau, les *Consejos ciudadanos del agua Estatales*, qui jouent essentiellement le même rôle que le *Consejo consultivo del agua*, mais au niveau de chacun des États fédérés.

On remarque l'effort de démocratisation que le Mexique a entrepris depuis une dizaine d'années, mais aucune étude n'a encore évalué les effets réels de ces structures sur la gestion de l'eau.

⁷⁶⁹ CNA, préc., note 657, p. 130-133. *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10, art. 14 Bis.

2.3 La libéralisation

La plus grande réforme que le Mexique contemporain a adopté dans la gestion de ses ressources en eau est cependant liée à la privatisation des services. Les crises économiques des années 1980 et 1990, comme nous l'avons vu, ont jeté le pays dans un marasme si profond que le gouvernement a dû chercher du financement auprès des organismes économiques internationaux, comme la Banque mondiale, le Fond monétaire international (FMI) et la Banque interaméricaine de développement⁷⁷⁰.

Ces institutions défendent des valeurs associées au libéralisme économique et privilégient les règles du marché à l'interventionnisme étatique. Compte tenu de l'état lamentable de ses ressources hydriques et de la nécessité d'investissements massifs dans la réfection de ses infrastructures, c'est vers la Banque mondiale que le Mexique s'est tourné. Des prêts ont été accordés à la condition de modifier considérablement la structure administrative et au premier chef le système juridique. Or, on sait que cet organisme, tout comme le Fond monétaire international, privilégie une approche économique de la gestion des ressources, la privatisation des services ou encore les partenariats public/privé. Ces organismes proposent un modèle d'administration des services d'approvisionnement et de distribution de l'eau fondé sur une culture mise de l'avant par ce qu'il est convenu d'appeler « l'École française de l'eau »⁷⁷¹.

⁷⁷⁰ G. SCHMIDT, préc., note 644, p. 12-14.

⁷⁷¹ Marc LAIMÉ, « Main basse sur l'eau des villes », *Monde diplomatique*, mars 2005, 52^e année, no 612, p.17.

La Loi des eaux nationales de 1992⁷⁷² reflète cette mentalité. Les débats qui ont entouré son adoption en font état : l'État doit se retirer des activités de construction des infrastructures et des services et laisser la place aux entreprises privées. Le député Hector Ramirez Cuellar soulignait l'importance de réduire le rôle de l'État à sa fonction purement normative, à l'attribution de permis et de concessions. Il estimait que tous les ouvrages d'infrastructures hydrauliques, qui sont de compétence fédérale comme les barrages, les ponts et les aqueducs, devraient être confiés à l'entreprise privée et que les tarifs d'eau devraient refléter les coûts réels⁷⁷³.

Le Plan national de développement, présenté par le président pour la durée de son mandat, détermine, entre autres, en conformité avec la LAN, la politique nationale de l'eau qui fixe les objectifs à atteindre au niveau de la gestion des ressources hydriques au Mexique⁷⁷⁴. Le Plan du président Vicente Fox (2000-2006) faisait de l'eau une question de sécurité nationale et déclarait du même souffle l'importance d'associer le secteur privé au règlement de la crise. En septembre 2001, on adoptait une nouvelle politique de l'eau potable à travers le Programme pour la modernisation des organismes opératoires de l'eau (PROMAGUA). Ce programme, financé par un prêt de 250 millions\$ US de la Banque mondiale⁷⁷⁵, faisait partie du plan national de développement 2001-2006.

⁷⁷² Cette loi est complétée par la *Ley general de bienes nacionales*, préc., note 712; la *Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*, préc., note 685; *Ley federal de derechos de agua*, préc., note 695 et la *Ley de contribución de mejoras por obras públicas federales de Infraestructura hidráulica*, D.O.F. 26-12- 1990) et diverses lois fiscales.

⁷⁷³ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II - Período Ordinario - Fecha 1992-Nov.-12 - Número de Diario 7, p. 675-677.

⁷⁷⁴ Le plan de développement est élaboré à tous les six ans et consacre les principes, les objectifs et les stratégies pour toute la durée du mandat présidentiel.

⁷⁷⁵ G. SCHMIDT, préc., note 644, p. 21.

La « nouvelle culture de l'eau » mise de l'avant par le gouvernement mexicain rompt avec le passé sous trois aspects essentiels.

Elle introduit d'abord une conception marchande de cette ressource. Les concessions et les permis de captage sur les eaux nationales sont accordés en fonction de l'usage qu'on veut en faire : l'article 3 de la Loi des eaux nationales⁷⁷⁶ distingue l'*uso*, soit toute activité qui implique la consommation totale ou partielle de l'eau, de l'*aprovechamiento*, soit toute utilisation d'eau à des activités qui n'impliquent pas la consommation de l'eau comme telle, et de l'*explotacion*, soit toute utilisation de l'eau qui vise à en extraire des éléments chimiques ou organiques, sans consommation significative⁷⁷⁷. Ces dispositions font l'objet de diverses interprétations pour ce qui concerne la qualification juridique de ces concessions. Pour certains, il s'agirait d'un droit réel d'usufruit, démembrement du droit de propriété ; pour d'autres, il s'agirait d'un droit personnel vu sous l'angle de l'administration du bien d'autrui. Cette discussion remet en cause le statut juridique de l'eau, traditionnellement fixé comme une chose commune : la nouvelle législation aurait-elle pour effet de rendre cette ressource appropriable et de l'intégrer aux biens dans le commerce ? ⁷⁷⁸

Une valeur économique est désormais attribuée à l'eau si l'on en juge par les modifications apportées à la Loi des eaux nationales en 2004⁷⁷⁹ et à la Loi fédérale de droits d'eau⁷⁸⁰. Cette dernière est

⁷⁷⁶ *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10, art.3.

⁷⁷⁷ Carla HUERTA, « El agua: Patrimonio del Estado o derecho de los particulares », dans Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Javier Santiago SÁNCHEZ, *Régimen jurídico del agua, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones jurídicas, 2007, p. 191, à la page 206.

⁷⁷⁸ U. FARÍAS, préc., note 697, p. 53.

⁷⁷⁹ *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10.

considérée comme l'un des instruments économiques mis en place par le gouvernement fédéral pour la gestion de l'eau. L'une des finalités de cette loi est de fixer des tarifs pour l'utilisation de l'eau comme pour les rejets d'eaux usées. Ainsi, l'article 222⁷⁸¹ prévoit que les personnes physiques et morales qui utilisent, exploitent ou tirent profit des eaux nationales devront payer des droits d'eau établis selon la zone de disponibilité de l'eau et sa destination⁷⁸². Ces droits sont attribués par le biais de titres de concession qui, à l'instar des permis de décharge des eaux usées, doivent être inscrits dans le Registre public des droits d'eau (REPDA) depuis l'entrée en vigueur de la Loi des eaux nationales en 1992⁷⁸³. Le registre public des droits d'eau a pour but de gérer les ressources d'un bassin en tenant compte de sa disponibilité. Toute émission de titres requiert une étude préalable : le nombre de titres émis correspondra au volume d'eau disponible par année, tout en assurant le renouvellement de la ressource⁷⁸⁴. Conformément à l'article 231 LAN, le Mexique se divise en neuf zones d'extraction et dans chacune de ces zones le prix des droits d'eau varie : plus la disponibilité de l'eau est grande, moindre sera le coût

⁷⁸⁰ *Ley federal de derechos de agua*, préc., note 695.

⁷⁸¹ *Id.*, art. 222.

⁷⁸² *Id.*, l'article 224 LFDA prévoit des exceptions au paiement de ces droits d'eau lorsque les eaux sont destinées à des activités agricoles ou lorsque des eaux résiduelles sont utilisées.

⁷⁸³ Au moment de mettre en place ce système de registre des droits d'eau, les informations provenant des consommateurs d'eau n'étaient pas fiables. En effet, les usagers craignaient de déclarer le volume réel nécessaire à leurs activités. Ainsi, certains déclaraient moins que le volume réellement utilisé pour leurs opérations courantes, dans le but d'éviter une hausse des coûts. D'autres, au contraire, déclaraient un plus grand volume, dans le but de s'assurer de la disponibilité de la ressource. Alors qu'à la fin de décembre 1995, le CNA ne rapportait que 26 000 usagers enregistrés, elle en rapportait déjà 265 000 en juin 1999. CNA, préc., note 636.

⁷⁸⁴ Selon le registre public, 77 321 millions de hm³ sont concédés à des fins de consommation (*uso*) et 158 566 hm³ le sont à des fins d'utilisation, par exemple pour l'hydro-électricité (*aprovechamiento*). CNA, préc., note 657, p. 111.

des droits d'eau et inversement⁷⁸⁵. Objets de contestation judiciaire, le tribunal a affirmé que les droits d'eau respectaient le principe de proportionnalité, puisque le montant à payer était directement lié à la disponibilité de la ressource dans une zone déterminée et au degré d'utilisation et de profit tiré de la ressource par des intérêts privés⁷⁸⁶.

Malgré la valeur des objectifs poursuivis, il n'en reste pas moins que la Loi des eaux nationales a créé implicitement un marché des droits d'eau⁷⁸⁷, puisqu'elle autorise le transfert de droits entre usagers. Elle ne régleme pas les conditions requises pour effectuer ces transferts, mais elle prévoit que toute modification dans les titres devra être enregistrée au registre public des droits d'eau (REPDA).

Le second point de rupture est lié à la taxation. Les factures doivent désormais refléter les coûts d'extraction, de purification et de distribution de l'eau⁷⁸⁸. Le plus souvent, les tarifs diffèrent selon les usages, qu'ils soient domestiques, commerciaux, industriels ou agricoles. Dans certaines municipalités, les tarifs sont progressifs⁷⁸⁹. Cette obligation de payer pour l'approvisionnement en eau a été contestée devant les tribunaux, qui ont affirmé que la facture d'eau ne

⁷⁸⁵ CNA, préc., note 636, p. 114.

⁷⁸⁶ Tesis: AGUAS NACIONALES. PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS QUE GRAVAN SU APROVECHAMIENTO, DEBE DISTINGUIRSE RESPECTO DE LAS DIVERSAS CONTRIBUCIONES QUE RETRIBUYEN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XII, Octubre de 2000, Pág. 349, Novena Época, Instancia: Segunda sala, Tesis Aislada, Amparo en revisión 599/2000.

⁷⁸⁷ La transmission des droits d'eau est réguée par les Organismes de Bassin selon ce qui est prévu aux articles 12 B6 N. XXXII ; 23 bis, 18 et 20, de la Loi des eaux nationales, qui traitent de l'exploitation de l'eau et des concessions de droits d'eau. L'article 33 traite de la transmission des droits d'eau et les articles 37b et 48 à 54 de la *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10, consacrent la création d'une banque des droits d'eau.

⁷⁸⁸ G. SCHMIDT, préc., note 644.

⁷⁸⁹ CNA, préc., note 636.

visait pas à payer pour l'eau comme telle, mais plutôt pour les coûts des services⁷⁹⁰.

L'article 121 de la Loi générale de la santé⁷⁹¹ prévoit que les entreprises d'approvisionnement en eau ne peuvent interrompre le service d'eau en raison de factures impayées⁷⁹². Néanmoins, la CNA soutient que la tarification, étant de compétence étatique, les municipalités ne seraient pas assujetties à cette disposition. Une décision judiciaire, prononcée dans l'État de Colima, va dans le même sens : une loi qui prévoit l'interruption de service pour défaut de paiement est valide dans la mesure où le texte est clair et que les règles de justice naturelle sont respectées⁷⁹³.

⁷⁹⁰ Tesis: AGUAS NACIONALES. PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS QUE GRAVAN SU APROVECHAMIENTO, DEBE DISTINGUIRSE RESPECTO DE LAS DIVERSAS CONTRIBUCIONES QUE RETRIBUYEN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE, préc., note 786.

⁷⁹¹ *Ley General de salud*, D.O.F. 7-02-1984.

⁷⁹² *Id.* Notons que le Mexique est signataire de l'Observation générale no.15 issue du Conseil économique et social, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale no 15 (2002), Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, Doc. N.U. E/C.12/2002/11 (20 janvier 2003). Ci-après (Observation générale 15 ONU, 2002), en ligne : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/3639447cb9d6bd7fc1256cf00059906f/\\$FILE/G0340230.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/3639447cb9d6bd7fc1256cf00059906f/$FILE/G0340230.pdf) (consulté le 11 novembre 2006); *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. No. 46, (entré en vigueur au Canada le 19 août 1976); voir : G. SCHMIDT, préc., note 644, p. 15 et 16.

⁷⁹³ Tesis: AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO. LA SANCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 99 DE LA LEY QUE REGULA LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA, PARA LOS USUARIOS QUE INCUMPLAN CON EL PAGO DE LOS DERECHOS RESPECTIVOS, TRANSGREDE LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA CONSAGRADAS EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Agosto de 2001, Página: 167, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Amparo en revisión 1756/99.

La même règle s'applique quand les services d'eau sont assurés par une entreprise privée, mais sur la base de la responsabilité contractuelle : le cas s'est présenté dans l'État d'Aguascalientes⁷⁹⁴.

On justifie ces mesures par la nécessité de conserver les ressources pour les générations futures.

Troisième aspect dominant de cette nouvelle culture : la présence toujours plus marquée du secteur privé⁷⁹⁵. Des contrats, dits clé-en-main, accordent à une seule entreprise la prise en charge de tous les aspects d'un projet, allant de la construction, au financement, à l'équipement et à l'opération du service d'eau. Ces contrats ont été fortement critiqués : on considère que ces concessions, pour ainsi dire irrévocables, mènent à la commercialisation de l'eau et, par conséquent, à sa définition comme bien économique.

Les municipalités sont fortement encouragées à confier les services d'eau à l'entreprise privée. La ville d'Aguascalientes fut la pionnière,

⁷⁹⁴ Jurisprudencia: AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Julio de 2001, Pág. 693, Novena Época, Instancia: Plena; Tesis: P./J. 92/2001, Jurisprudencia; Acción de inconstitucionalidad 9/2000. Plusieurs tribunaux se sont prononcés dans le même sens, notamment ceux de Quintana Roo, de l'État de Oaxaca, de Tamaulipas et de San Luis de Potosí. Cette thèse a donc fait jurisprudence (au Mexique, un jugement ne fait jurisprudence que lorsque cinq décisions sont au même effet). Jurisprudencia: AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. EL ARTÍCULO 122 DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V, Mayo de 1997, Página: 157, Novena Época, Instancia: Pleno, Tesis jurisprudencial P. LXXXVI/97, Amparo en revisión 1781/94.

⁷⁹⁵ Dans la Loi des eaux nationales de 2004, on met l'accent sur la reconnaissance de la valeur économique de l'eau : L'article 7 BIS, n. VIII, l'article 9 et les articles 12B6 n. XVIII; 13bis 3 n. XI et XVIII; 14 bis 5 n. I, XI et XV; par ailleurs, on encourage la concession de droits de l'eau au secteur privé : articles 102-108 et 111 bis.

en cette matière, en concluant avec un consortium, formé de l'entreprise ICA et de la Française Générale des Eaux (aujourd'hui VEOLIA) un contrat d'une durée initiale de 20 ans, puis de 30 ans. Cancun a emboîté le pas en 1995⁷⁹⁶. Puebla, Navoja, Saltillo et le District fédéral de Mexico donneront bientôt en concession au secteur privé la responsabilité de l'assainissement des eaux usées.

Les entreprises privées sont de plus en plus présentes dans la gestion des services d'eau depuis 1982. Des transnationales de l'eau comme Suez, Vivendi, Aguas de Barcelona, l'entreprise allemande Thames Water (RWE), Solaque et Bitwater des Etats-Unis, participent entre autres aux services de conception, de programmation, de construction et d'opération des réseaux de distribution de l'eau, de même qu'à l'entretien des usines de traitement des eaux usées, d'assainissement, de potabilisation et de distribution de l'eau⁷⁹⁷.

Bien que la privatisation ait eu initialement comme objectif principal de financer les infrastructures, les entreprises privées ont plutôt proposé des partenariats public-privé pour l'opération des services laissant à l'État la responsabilité des investissements. Le raisonnement est simple : d'importants coûts d'investissements emportent de fortes augmentations de tarifs et les difficultés inhérentes à leur recouvrement.

⁷⁹⁶ Alejandra PEÑA GARCÍA, *Implicaciones geográficas de la privatización del agua en México*, mémoire de maîtrise, Mexico, Faculté de philosophie et lettres, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2004, p. 90, 93. Selon la chercheuse A. Peña, il y a des alliances entre Suez et les entreprises mexicaines Grupo Peñoles, le Grupo Tribasa et le Grupo Mexicano de Desarrollo, de même qu'entre Vivendi et Grupo ICA (Ingenieros Civiles Asociados) et Texana Solaqua avec ICA (ciudad Obregón, Estado de Sonora). Voir aussi le tableau sur l'intervention des grandes multinationales de l'eau au Mexique élaboré par A. Pena et reproduit dans le texte de G. SCHMIDT, préc., note 644.

⁷⁹⁷ *Id.*, p. 26.

Les investissements dans le secteur de l'eau au Mexique proviennent encore à 70 % du secteur public et à 30 % du secteur privé. Plus particulièrement, 32 % des investissements proviennent du fédéral, 23 % des États, 13 % des municipalités et 31 % du secteur privé.

Le statut des eaux nationales qui résulte surtout de la LAN 2004 a donc subi des modifications importantes. Ce nouveau cadre juridique accorde une grande importance à la valeur économique de l'eau. C'est le début d'une ère nouvelle dans la gestion de l'eau au Mexique, gestion qui sera dorénavant effectuée selon les principes économiques mis de l'avant par les organismes internationaux. En effet, ceux-ci étaient très présents sur la scène politique et économique du pays à l'époque de l'adoption de la Loi des eaux nationales et de ses dernières modifications. Certains auteurs estiment qu'il s'agit là d'une idéologie néolibérale qui s'installe dans les institutions mexicaines et qui déguiserait une rationalité purement marchande sous le couvert du bien public⁷⁹⁸. De nos jours, l'eau au Mexique est davantage considérée comme bien économique que comme un bien commun au sens strict du terme.

⁷⁹⁸ Augusto SÁNCHEZ SANDOVAL, « El agua es un problema político-económico, no jurídico », dans J. FERNÁNDEZ RUIZ et J. S. SÁNCHEZ, préc., note 777, p. 355, à la page 365.

Conclusion du titre I

L'étude des contextes hydrique, économique et politico-juridique mexicains nous permet de constater que la gestion de l'eau a évolué en fonction bien sûr des idéologies qui ont façonné son histoire, mais également en fonction des conjonctures économiques. Une période remarquable à cet égard est très certainement celle des années 1982 et suivantes, où une intervention importante des organismes économiques internationaux a modelé son cadre normatif d'abord, ses structures organisationnelles ensuite.

Cette profonde mutation ne fait pas l'unanimité au Mexique. Le débat est toujours animé sur la transformation du statut juridique de l'eau, transformation clandestine puisque aucune modification constitutionnelle ou législative n'a été soumise aux instances parlementaires. Au-delà de la portée symbolique et émotive de cette question, certaines décisions gouvernementales sont vivement controversées par la population, au rang desquelles on retrouve les projets de dérivation de cours d'eau, mesures courantes pour pallier à l'inégale répartition de l'eau. Si elles apportent des solutions à court terme, elles risquent d'entraîner des modifications fondamentales dans les écosystèmes, l'immigration d'espèces envahissantes et l'assèchement des ressources ; donc d'empirer l'état des ressources hydriques et de compromettre l'avenir des générations futures. Par ailleurs, la gestion de l'eau par le biais d'une bourse des droits d'eau imprime une mentalité marchande qui fait dominer la valeur économique sur les valeurs sociales et environnementales, ce qui amène de vives contestations dans le pays.

L'eau s'inscrit très profondément au cœur des préoccupations du peuple mexicain, devenant même une question de sécurité nationale. Le Mexique, comme signataire du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, a l'obligation d'assurer à sa population l'accès à une eau de qualité⁷⁹⁹. Malgré des efforts considérables, l'approvisionnement d'une population toujours plus nombreuse, dans un contexte de croissance économique et de diversification des activités, demeure un problème majeur. Il semble que, pour le moment, l'influence des organismes économiques internationaux, envers lesquels le Mexique est redevable, domine les choix politiques. On peut se demander jusqu'à quel point l'effort de démocratisation consenti dans l'organisation des instances décisionnelles favorisera la pluralité des points de vue et provoquera de nouveaux équilibres.

⁷⁹⁹ Article 2. « Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun. » (Observation générale 15 ONU, 2002), préc., note 792.

Titre II : La Construction sociale du statut juridique de l'eau au Mexique

Déchiffrer la construction sociale du cadre juridique de l'eau au Mexique implique d'identifier les acteurs sociaux qui ont participé à l'évolution de la législation de l'eau et leurs interactions afin d'intégrer dans un texte législatif une série de dispositions qui correspondaient à leurs attentes, intérêts ou idéologies. Nous observerons dans les pages qui suivent comment les acteurs sociaux – internationaux, nationaux et locaux – ont participé à cette transformation du droit de l'eau au Mexique.

Nous analyserons les transformations du droit de l'eau mexicain dans le cadre d'un contexte politique, économique, social et environnemental mexicain précis, dans lequel nous identifions les luttes des acteurs sociaux présents dans des moments conjoncturels de l'histoire de ce pays. Plus précisément, nous étudierons l'évolution du statut juridique de l'eau, évolution qui obéit au même processus de création et de transformation du cadre réglementaire de l'eau.

Nous nous concentrerons sur la période de rupture et de transformation profonde du droit et des institutions mexicaines, qui se situe dans les années quatre-vingt et début des années quatre-vingt-dix. Plus particulièrement, nous visons porter une analyse sur la construction de la Loi sur les eaux nationales de 1992⁸⁰⁰ laquelle a apporté des changements radicaux à la gestion de l'eau au Mexique, mais surtout à son statut juridique.

Nous prétendons identifier les acteurs qui auraient influencé les débats soutenus lors de l'adoption de la loi des eaux nationales de 1992 au sein du Congrès national mexicain, ainsi que les interactions

⁸⁰⁰ *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10.

entre ceux-ci qu'on pu avoir lieu, afin d'institutionnaliser leur discours dans le nouveau cadre réglementaire de l'eau au Mexique.

Il est important de souligner qu'au Mexique, à la différence du Québec, il n'y a pas eu à proprement parler de consultation publique auprès de l'ensemble des acteurs sociaux mexicains. En effet, la discussion s'est surtout déroulée au niveau politique, entre le gouvernement et les grands acteurs économiques internationaux et nationaux. Comme nous n'avons toutefois pas eu accès au même type de données qu'au Québec, nous n'avons pu procéder au même type d'analyse. En effet, c'est par le biais des documents officiels que nous avons pu déterminer quelles étaient les représentations des acteurs. Quant aux acteurs opposés à la réforme, c'est surtout dans la littérature scientifique et dans les médias que nous avons pu retrouver leurs discours.

Chapitre I. Les transformations structurelles du Mexique (1980-1992)

Le contexte politique mexicain a été marqué, pendant de nombreuses années, par une hégémonie politique sous la direction d'un même parti politique au pouvoir : le *Partido Revolucionario Institucional* (ci-après PRI). Ce parti était reconnu pour son approche sociale-démocrate, sa forte décentralisation et son interventionnisme économique. L'État mexicain était ainsi conçu comme un État providence.

Le contexte économique et politique des années 1980 a déterminé les transformations structurelles du Mexique contemporain. En effet, suite à la crise économique de 1982, le Mexique a adopté un plan de modernisation de l'État. Ce plan de modernisation prônait le libéralisme économique comme paradigme dominant dans les politiques publiques mexicaines. Une nouvelle école de pensée transformait l'État mexicain d'un État providence à un État néolibéral. Dans l'application de cette nouvelle politique, l'État mexicain délaissait son idéologie sociale et révolutionnaire et faisait un virement vers une politique de marché.

Ce plan de modernisation de l'État mexicain (Section 1) a induit des transformations des politiques économiques, et a profondément modifié les relations que le Mexique entretenait sur le plan international. Ces changements ont eu une influence directe sur la définition des modes de gestion de l'eau (Section 2).

Section 1. Le plan de modernisation de l'État mexicain

À la suite de la crise économique de 1982, le Mexique devait faire face à une lourde dette externe, en plus d'un grand déficit public et d'une inflation alarmante⁸⁰¹.

Le Mexique s'est entendu avec des organismes économiques internationaux tels la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement et le FMI, sur une stratégie pour pallier la crise et moderniser l'État⁸⁰². Paradoxalement, le Mexique a dû s'endetter davantage : ainsi, le 23 décembre 1982, sous la présidence de Miguel de la Madrid, le FMI approuvait un projet de financement qui allait octroyer 3.6 milliards de dollars pour des programmes impliquant des changements dans les politiques mexicaines, telles la diminution de la taille de l'État, l'encouragement du secteur privé et la réduction des subventions publiques à tous les secteurs⁸⁰³. En mars 1983, la Banque interaméricaine de développement avait prêté un total de 2,974 millions \$ US au Mexique pour divers projets⁸⁰⁴. Dans cette même année, le Mexique avait déjà reçu un total de 78 prêts d'un total de 5,749 millions \$ US provenant de la Banque mondiale, dont environ 46 % avait été dédié au secteur agricole, 5 % pour l'ouverture

⁸⁰¹ Miguel DE LA MADRID, *Sexto informe de gobierno*, México, Secretaria de la presidencia de la Republica, 1988, p. 386.

⁸⁰² BANQUE MONDIALE, *Mexico - Development Strategy: prospects and problems*, México, Banque mondiale, 1981.

⁸⁰³ BANQUE MONDIALE, *Report and recommendation of the president of the International Bank for Reconstruction and Development to the executive directors on a proposed loan in an amount equivalent to US\$350 million to Banco Nacional de Comercio Exterior with the guarantee of United Mexican States for an Export development Project*, México, Banque mondiale, Mai 31, 1983, p. 9 et 4, en ligne: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679&entityID=000009265_3970718101052&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679> (consulté le 19 août 2009).

⁸⁰⁴ *Id.*, p. 11.

du marché national vers l'international et 11 % avait été alloué pour la question de l'eau douce⁸⁰⁵.

Désormais, sous l'influence de ces organismes économiques, le président Miguel de la Madrid du PRI, au pouvoir de 1982 à 1988, adoptait un plan de modernisation de l'État mexicain impliquant la diminution de l'État. Voici ses propos lors de son IV^e rapport de gouvernance:

« La réforme nationale doit passer par une démocratisation intégrale, par l'élargissement de la représentation et de la participation citoyenne, par l'établissement d'une gestion efficace et honnête des ressources publiques, par l'obtention d'un équilibre budgétaire et l'assainissement des finances publiques, par le renforcement de la planification démocratique, par la décentralisation de la vie nationale, par la restructuration des institutions publiques afin de renforcer la direction de l'État dans un régime d'économie mixte, par la révision des instruments de politique commerciale et de protectionnisme industriel, afin de rendre plus compétitive l'économie mexicaine et de limiter les privilèges dérivés de celle-ci, par l'avancement dans la conception et l'application des instruments de justice sociale et de perfectionnement des systèmes d'administration et d'accès à la justice⁸⁰⁶. » (Traduction libre)

Les changements dans la nature de l'État mexicain devaient être suivis par une série de réformes juridiques et institutionnelles.

⁸⁰⁵ *Id.*, p. 9. Dans ce document, il était question d'approuver un nouveau prêt de 350 millions de \$US pour l'ouverture du marché mexicain à l'international.

⁸⁰⁶ M. DE LA MADRID, préc., note 801, p. 386. En espagnol, se lit comme suit:

« La renovación nacional requería democratizar integralmente; ensanchar representación y participación ciudadanas; establecer una gestión eficaz y honesta de los recursos públicos; lograr equilibrio presupuestal y saneamiento de las finanzas públicas; fortalecer la planeación democrática; impulsar la descentralización de la vida nacional; avanzar en la reestructuración del aparato público para fortalecer la rectoría del Estado dentro del régimen de economía mixta; revisar los instrumentos de la política comercial y del proteccionismo industrial para hacer más competitiva a la economía mexicana y limitar los privilegios derivados de las mismas; avanzar en el diseño y aplicación de instrumentos de justicia social, y perfeccionar los sistemas de administración y procuración de justicia.»

Cependant, c'est surtout au cours de la période présidentielle de son successeur, le président Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), du même parti, que l'État s'est transformé davantage. Celui-ci propulse de façon plus engagée les politiques de modernisation, voire de diminution de l'État, ainsi que l'ouverture du pays au marché international.

Le discours électoral du président Salinas plaidait en faveur de la modernisation de l'État et de l'adoption d'une politique de « libéralisme social ». « Libéralisme », car elle visait l'ouverture aux investissements privés autant nationaux qu'étrangers, et « social », car il était prévu d'investir toutes les sommes récupérées par les ventes des entreprises publiques dans des projets sociaux. Les politiques découlant du discours officiel du président Carlos Salinas, qui avaient pour but le redressement économique, la stabilité des prix et l'augmentation du niveau de vie, ont par la suite été implantées par le biais du Plan national de développement (1989-1994)⁸⁰⁷.

Le discours présidentiel survenait dans un contexte international particulier. En effet, la concrétisation du Consensus de Washington⁸⁰⁸ entre les organismes de financement international et le

⁸⁰⁷ Philip L. RUSSELL, *Mexico Under Salinas*, Austin, Tx, México Resource Center, 1994, p. 182.

⁸⁰⁸ L'auteur de cette politique était l'économiste John Williamson. Ce consensus a eu lieu à Washington en 1989 entre les organismes de financement international. Il s'agit d'une liste de politiques qui sont conseillées pour le développement des États et qui visent surtout les pays de l'Amérique latine. L'auteur suggérerait que ce consensus comporte trois significations. La première, une liste des 10 réformes politiques recommandées. La deuxième, une liste de politiques suggérées aux pays en voie de développement par les autorités officielles du FMI, de la Banque mondiale et du Département du trésor des États-Unis. Enfin, la troisième, qui a fait l'objet de beaucoup de critiques, des politiques qui visaient à minimiser la taille de l'État et qui devaient s'imposer aux pays clients des organismes internationaux. Voir, John WILLIAMSON, *Discours de John Williamson*, Banque mondiale, en ligne: <<http://info.worldbank.org/etools/BSPAN/PresentationView.asp?PID=1003&EID=328>> (consulté le 18 août 2009).

Département du trésor des États-Unis en 1989 proposait un modèle économique aux pays en développement qui donnait priorité au marché comme mécanisme de régulation tout en encourageant la diminution de l'État comme stratégie de développement.⁸⁰⁹ Ce nouveau modèle a façonné, à l'époque, les institutions mexicaines, comme nous le verrons dans les pages qui suivent.

1.1 La réorganisation de l'État mexicain

L'adoption du plan de modernisation de l'État mexicain et son incorporation dans le Plan national de développement du pays apportaient des transformations importantes dans les politiques économiques du pays ainsi que dans sa politique étrangère.

Bien que la modernisation consistait plutôt en une réforme économique, la réforme proposait d'accroître la démocratisation et d'améliorer les relations État-Société⁸¹⁰. En effet, la législation mexicaine de l'époque favorisait la concentration du pouvoir et la manipulation des décisions bicamérales par le parti majoritaire. Le Mexique a cherché à élargir la participation politique à travers une première série de réformes électorales qui visaient à permettre à d'autres partis politiques d'intervenir et ainsi, avoir une meilleure représentativité des divers partis politiques dans les instances législatives⁸¹¹.

⁸⁰⁹ Le Consensus de Washington avait pour but initial de proposer un modèle de développement économique aux pays de l'Amérique latine afin de sortir de la pauvreté. Voir: Cecilia TORTAJADA, *El Agua y el medio ambiente en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas*, Agenda 21, Zaragoza, 2007, p. 91, en ligne <<http://www.thirdworldcentre.org/publi.html>> (consulté le 22 juin 2009).

⁸¹⁰ Carlos SALINAS DE GORTARI, *Primer informe de Gobierno*, México, Secretaría de la Presidencia de la República, 1989, p. 8-12.

⁸¹¹ En effet, le virage des politiques publiques vers un modèle plus libéral facilitait des alliances entre le PRI et le *Partido de Accion nacional* (ci-après PAN), puisque leurs idéologies et leurs intérêts devenaient convergents. M. MODOUX, préc., note 623, p. 46.

Malgré les changements législatifs et le discours soutenu du PRI sur le processus de démocratisation, le Mexique bénéficiait plus d'une libéralisation des systèmes politiques que d'un véritable processus de démocratisation⁸¹².

Bref, les politiques de modernisation de l'État mexicain mettaient l'accent sur l'ouverture à l'investissement privé dans des secteurs qui étaient auparavant réservés à l'État, plutôt que sur la démocratisation de la société en général⁸¹³. Ainsi, cette ouverture se concrétisait au fur et à mesure que le gouvernement permettait la participation du secteur privé et des investissements étrangers, en totalité ou en partie, dans divers domaines.

a. La structure économique

Le premier élément de la politique de modernisation de l'État mexicain était la diminution de la taille de l'État fédéral, laquelle devait passer par la décentralisation, mais surtout par la déréglementation et la libéralisation de l'économie, voire la privatisation des entreprises gouvernementales.

Le processus de décentralisation de l'État mexicain avait pour but d'alléger la charge de l'État fédéral, processus qui a débuté en 1983 par la modification de l'article 115 de la Constitution mexicaine : la fédération transférait des compétences aux gouvernements étatiques et municipaux pour la gestion des services publics. Cette délégation devait initialement être accompagnée de ressources financières, qui ne sont finalement jamais venues. Ainsi, les municipalités recevaient

⁸¹² *Id.*, p. 354.

⁸¹³ Hilario BARCELATA CHAVEZ, *La economía Mexicana. Crisis y reforma estructural, 1984-2006*, Mexico, Xalapa, 2008, p.135.

de nouvelles responsabilités sans être en mesure de les assumer, faute de moyens.⁸¹⁴

Parmi les premiers secteurs ciblés dans le processus de décentralisation, on retrouvait l'éducation et la santé, suivis des services publics d'eau, d'assainissement, d'électricité, de transport, de marchés, d'abattoirs, de voirie, pour ne nommer que ceux-là⁸¹⁵. Ces services demeuraient publics, mais leurs coûts étaient autrement ventilés.

Plus important, le plan de modernisation du président Miguel de la Madrid prévoyait aussi la déréglementation et la libéralisation de l'économie, afin de permettre l'entrée du secteur privé dans l'économie mexicaine⁸¹⁶. Plus encore, la nécessité, manifestée par le président, de chercher du capital étranger aurait favorisé une série de réformes pour faciliter la participation de l'investissement étranger, et ce, en 1984⁸¹⁷.

La libéralisation et la déréglementation ont fait l'objet d'un processus de réformes législatives afin d'éliminer les dispositions qui empêchaient la participation du privé, surtout dans les secteurs relevant traditionnellement de l'État. Ainsi, afin d'être plus efficace et plus compétitif, le gouvernement du Mexique fait en sorte de déréglementer l'économie, notamment dans les secteurs du transport, de la messagerie, de la finance, de l'assurance, de la pêche, de

⁸¹⁴ M. MODOUX, préc., note 623, p. 49.

⁸¹⁵ Dalia MORENO LÓPEZ et INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED), *Consideraciones básicas de la descentralización en México*, México, Secretaria de Gobernación, 2006, p. 33 et suiv.

⁸¹⁶ M. DE LA MADRID, préc., note 801, p. 408.

⁸¹⁷ Peter MORICI, *Trade Talks with Mexico: a time for realism*, Washington, National planning association, 1991, p. 26 et 27.

l'agriculture, de la transformation d'aliments, du raffinage du pétrole, de la pétrochimie, de l'industrie d'automobile, de l'électronique, de la pharmaceutique et du transfert de technologie⁸¹⁸.

Aussi, on a induit de nouvelles législations portant entre autres, sur le système bancaire et financier⁸¹⁹, sur la réorganisation de la banque centrale mexicaine⁸²⁰, et sur les organisations auxiliaires d'emprunt⁸²¹.

Parallèlement aux politiques de déréglementation, la privatisation était considérée comme un affluent de ressources monétaires. Il y avait donc une ouverture aux investissements étrangers et, en particulier, au capital spéculatif. Les privatisations ont ainsi été accélérées et ont été subordonnées aux tendances de globalisation et d'intégration économique. Ainsi, la privatisation des entreprises gouvernementales et l'élimination des subventions qu'elles recevaient étaient des éléments clés dans la politique mexicaine de libéralisation économique.

Dans la foulée de la politique de libéralisation, le processus de privatisation a avancé rapidement pendant les années 1980. Le gouvernement a vendu une grande partie des entreprises publiques. En effet, environ les trois quarts des entreprises paraétatiques avaient

⁸¹⁸ *Id.*

⁸¹⁹ *Ley de Instituciones de Crédito*, D.O.F. 18-07-1990, dernière modification publiée dans le D.O.F. 13-08-2009.

⁸²⁰ *Decreto de reforma al párrafo 5 del artículo 28 constitucional*, D.O.F. 27-06-1990.

⁸²¹ *Decreto de reforma de diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito*, D.O.F. 03-01-1990. Dernière modification D.O.F. 20-08-2008. Les organisations auxiliaires d'emprunt sont des institutions financières qui offrent des services financiers tels le crédit-bail, le prêt et la fiducie commerciale.

été vendues, fusionnées ou fermées par le gouvernement. Le secteur privé a atteint ainsi en 1988, le 71.3 % des investissements au pays⁸²².

En 1989, en continuant la politique de privatisation des entreprises publiques de l'administration précédente, le président Salinas avait indiqué qu'il désirait vendre toutes les entreprises paraétatiques, à l'exception de Pétroles mexicains (ci-après PEMEX) et de la compagnie nationale d'Électricité (ci-après CFE), exceptions justifiées selon lui, par le caractère stratégique de ces secteurs⁸²³. Malgré cela, en 1986, le plan de développement de l'industrie du pétrole avait soustrait du secteur de l'État trente-six activités pétrochimiques afin de pouvoir en déléguer la gestion à des compagnies étrangères. En août 1989, trente-cinq des industries pétrochimiques additionnelles ont été retirées de la liste des activités réservées à PEMEX⁸²⁴.

À ce rythme-là, pendant les premiers trois ans du mandat du président Salinas, les compagnies publiques n'étaient plus que deux cents soixante-six. Le secteur bancaire n'y faisait pas exception. Ainsi, le système bancaire, qui avait été nationalisé en 1982, fut privatisé en 1990 par le biais d'un projet d'amendement constitutionnel⁸²⁵.

Le président Salinas déclarait qu'un État avec beaucoup de propriétés et beaucoup de ressources dans les banques n'était plus acceptable, compte tenu des autres responsabilités de l'État⁸²⁶.

⁸²² Ph. L. RUSSELL, préc., note 807, p. 182.

⁸²³ P. MORICI, préc., note 817, p. 29.

⁸²⁴ *Id.*, p. 27.

⁸²⁵ *Decreto de reforma al parágrafo 5 del artículo 28 constitucional*, préc., note 820.

⁸²⁶ Carlos SALINAS DE GORTARI, *México, the Policy and Politics of Modernisation*, Barcelona, Plaza Janés, 2002, p. 22.

b. L'ouverture internationale

Parmi les stratégies de modernisation de l'État mexicain, l'intégration du pays à l'économie nord-américaine par le biais de l'Accord de libre-échange nord-américain devenait une des priorités pour le président Salinas. Étant donné que le Mexique avait soutenu depuis de nombreuses années une économie plutôt fermée et surprotégée avec un vaste secteur Paraétatique, le plan de modernisation de l'État mexicain impliquait le renforcement des relations internationales mexicaines et l'ouverture du pays aux investissements étrangers⁸²⁷.

En 1986, le Mexique adhéra au GATT et, en 1987, débutaient les négociations avec les États-Unis concernant un accord formel pour gérer les relations commerciales bilatérales. En 1988 ces deux pays signaient l'*U.S.-Mexican Standards Agreement* dans le but de prévoir des normes communes concernant la santé publique et la sécurité. En 1989, ils signaient l'entente en prévision de la facilitation des affaires et des investissements, connue sous le nom de *Understanding Regarding Trade and Investment Facilitation Talks (TIFTS)*. Ces ententes ont servi de préalables à la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain, (ci-après ALENA) qui a été signé en 1992⁸²⁸.

Le président Salinas avait amélioré de façon importante les relations avec les États-Unis. Pour celui-ci, les relations bilatérales avec son voisin du nord étaient devenues une priorité. Il aurait eu deux principaux objectifs. Le premier était que le gouvernement des États-Unis le supporte dans la négociation de la dette avec le Fond

⁸²⁷ Alejandra CABELLO, *Globalización y liberalización financieras y la bolsa mexicana de valores, del auge a la crisis*, México, Plaza y valores editores, 1999, p. 21-34.

⁸²⁸ P. MORICI, préc., note 817, p. 38.

monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. En effet, comme l'ont indiqué certains auteurs⁸²⁹:

«The economy of Mexico is being saved thanks to a political decision of the United States, acting through the IMF and the World Bank, to provide our government with financial resources so our economy will not collapse.»⁸³⁰

Le deuxième objectif était d'attirer les investisseurs états-uniens au Mexique, tout en permettant la libéralisation des affaires et l'établissement d'une zone de libre-échange.

Parmi les cas le plus connus d'ouverture à l'investissement étranger, on retrouve la vente de la compagnie nationale de télécommunications (TELEMEX) à un consortium composé de *France Télécom* (France), de *l'Américain Southwestern Bell* (États-Unis) et du conglomérat mexicain *Carso* (Mexique)⁸³¹. En 1992, les investissements étrangers au Mexique atteignaient 35.22 milliards \$ US, dont 62.5 pour cent provenait des compagnies étasuniennes⁸³².

L'ouverture au monde et l'intégration à l'ALENA avec les États-Unis et le Canada comme partenaires présupposait des changements importants dans l'économie mexicaine. En effet, la signature de ce traité a influencé la transformation des politiques publiques et des cadres réglementaires mexicains, puisqu'il fallait ajuster la législation en place pour qu'elle ne porte pas atteinte au commerce international,

⁸²⁹ C. SALINAS DE GORTARI, préc., note 826, p. 22.

⁸³⁰ Ph. L. RUSSELL, préc., note 807, p. 312.

⁸³¹ Alexandre MINDA, « Le rôle des investissements étrangers dans le nouveau modèle de développement », dans Henri FAVRE et Marie LAPOINTE (Coord.), *Le Mexique, de la réforme néolibérale à la contre-révolution. La présidence de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, Paris, L'harmattan, 1997, p. 89, à la page 92 et 93.

⁸³² Ph. L. RUSSELL, préc., note 807, p. 316.

d'une part, et il était nécessaire de préparer les différents secteurs afin qu'ils puissent devenir plus concurrentiels dans le marché international, d'autre part⁸³³.

Ainsi, plusieurs secteurs devaient subir des changements structurels profonds afin de s'ajuster aux nouvelles exigences. Loin de faire l'unanimité, ces changements provoquaient des débats, des désaccords et des manifestations au sein de la population. Ce n'était pas seulement la résistance au changement qu'exprimait le peuple mexicain, mais le mécontentement face au bouleversement de la culture sociale et économique qui avait été construite selon des principes sociaux et révolutionnaires. Les paradigmes changeaient et une nouvelle culture de laissez-faire s'installait dans les structures sociales, économiques et politiques du Mexique. Les transformations des politiques agricoles l'illustrent parfaitement.

1.2. Le cas du secteur agricole

L'agriculture devait faire l'objet de transformations importantes suite à la signature de l'ALENA⁸³⁴.

L'agriculture au Mexique avait été fortement encadrée selon les principes de la révolution mexicaine de 1910-1917. Avant celle-ci, les terres étaient concentrées entre les mains d'un nombre limité de propriétaires et peu de travailleurs agricoles en possédaient. La

⁸³³ BANQUE MONDIALE, *Mexico - Second Export Développement Project*, Mexico, Banque mondiale, 31 décembre 1986, en ligne: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1986/12/01/00009265_3970625092541/Rendered/PDF/multi0page.pdf> (consulté le 20 août 2009).

⁸³⁴ Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Legislatura LV - Año II - Período Ordinario - Fecha 1992-11-17 - Número de Diario 8.

transformation de l'agriculture avait été un aspect important de la révolution, suite à laquelle l'adoption d'une réforme agraire avait permis aux communautés agricoles (connues sous le nom de *ejidos*) d'avoir accès à la terre. Après la création des *ejidos* par le gouvernement mexicain, ceux-ci ont reçu en usufruit des terres agricoles dans le but de les faire fructifier. Grâce à cette réforme, 60,724,000 hectares de terre avaient été distribués et environ 43,4 pour cent des forêts et des terres agricoles avaient été allouées à 42.9 pour cent à des familles d'agriculteurs⁸³⁵.

En 1988, les *ejidos* occupaient 53 pour cent des terres et les communautés *ejidales* étaient associées inévitablement à la révolution mexicaine⁸³⁶. L'agriculture faisait partie des activités fortement subventionnées par l'État fédéral, mais leur apport au PIB de la Nation était loin d'être significatif. Par conséquent, le secteur agricole devenait une cible prioritaire de la modernisation, car elle commençait à être considérée comme un poids lourd de l'État fédéral.

Subséquemment, en vertu des politiques de modernisation et d'allègement de la charge de l'État, les subventions pour ce secteur avaient souffert d'importantes coupures budgétaires : entre 1982 et 1991, elles étaient passées de 1.3 pour cent du produit intérieur brut à un maigre 0.1 pour cent de celui-ci. Également, entre 1980 et 1989, les investissements gouvernementaux dans les régions rurales avaient diminué de 19.5 pour cent. D'autres mesures affectaient également le secteur agricole. Ainsi, après 1986, le prix des fertilisants, auparavant subventionné, avait monté de 50 pour cent, et le coût de l'électricité,

⁸³⁵ Jorge Luis IBARRA MENDIVIL, «Cambios recientes en la Constitución Mexicana y su impacto sobre la Reforma Agraria», dans Laura RANDALL (dir.), *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1999, p. 65 à la page 71.

⁸³⁶ Ph. L. RUSSELL, préc., note 807, p. 192.

utilisée afin d'extraire l'eau pour l'irrigation, avait monté de 60 pour cent⁸³⁷.

En 1987, le gouvernement mexicain continuait à recevoir un important financement de la Banque mondiale pour restructurer et moderniser l'agriculture afin de le rendre plus compétitif face au marché mondial.⁸³⁸ Cette dernière soutenait que l'augmentation de la productivité des fermes devait passer par la diminution des subventions et par l'augmentation des investissements en technologie. À cette fin, elle finançait des programmes dans le but de rendre plus productives les terres agricoles : «The project is a credit program which would seek to increase agricultural productivity and production with a view to increasing exports and self-sufficiency in food and protecting real farm income.»⁸³⁹

Ces prêts et programmes visaient également à augmenter la productivité agricole, l'exportation de ses produits, les revenus des fermes et l'emploi rural⁸⁴⁰. Les prêts et programmes financés par les organismes économiques internationaux pour le secteur de l'agriculture étaient de grande envergure⁸⁴¹, ils dépassaient le 1 000

⁸³⁷ *Id.*, p. 194.

⁸³⁸ BANQUE MONDIALE, *Mexico, Ninth agricultural credit project*, mai 29 1987, en ligne : http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000009265_3960926083343&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679 (consulté le 19 Août 2009).

⁸³⁹ BANQUE MONDIALE, *Staff Appraisal Report, Mexico, Eight Agricultural Credit Project*, Mexico, 4 juin 1984, p. 1, en ligne: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1984/06/01/000009265_3970818102013/Rendered/PDF/multi_page.pdf > (consulté le 19 Août 2009).

⁸⁴⁰ BANQUE MONDIALE, *Mexico - Third Integrated Rural Development (PIDER III) Project*, Mexico, 11 December 1990.

⁸⁴¹ BANQUE MONDIALE, *Loan 3419-ME (Irrigation and Drainage Sector Project), Amendment to the Loan and Guarantee Agreements*, Mexico, décembre 6 1991, en ligne: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187>

millions de dollars US⁸⁴². En effet, dans la préparation à la signature du traité de libre-échange, l'agriculture devait se mettre à niveau avec les politiques étatsuniennes du secteur, étant donné que le marché agricole ferait partie du libre-échange⁸⁴³.

Selon le président Salinas, l'agriculture était l'un des problèmes le plus pressant au Mexique.⁸⁴⁴ Afin de pousser davantage le processus de modernisation du secteur agricole, il propose une réforme agraire en 1992 ayant pour but de rendre plus compétitif le secteur agricole et de pouvoir ainsi retirer plus facilement l'État des infrastructures de production et d'irrigation.

La réforme visait également à sortir de la pauvreté les communautés *ejidales* en attribuant la propriété des terres aux *ejidos* qui n'avaient qu'un droit d'usufruit sur celles-ci.⁸⁴⁵ En effet, un rapport fait par des chercheurs de la Banque mondiale avait fortement conseillé au

[937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679&entityID=000114496_2004090122483571&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679&entityID=000114496_2004090122483571&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679)> (consulté le 19 August 2009).

⁸⁴² Parmi les plus importants à l'époque, on retrouve un prêt de 400 millions \$US accordé en 1991 pour l'amélioration des techniques d'irrigation, un prêt de 200 millions \$US accordé en 1994 pour l'irrigation des fermes des petits agriculteurs et un prêt de 444 millions \$US accordé en 1998 pour stimuler la production agricole. Voir, BANQUE MONDIALE, *Mexico - Irrigation and Drainage Sector, On-Farm and Minor Irrigation Networks Improvement, and Agricultural Productivity Improvement Projects*, Mexico, 22 juillet 2005, en ligne: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000012009_20050830101855> (consulté le 20 novembre 2009).

⁸⁴³ Gerald T. O'MARA, *Analyzing the effects of U.S. agricultural policy on Mexican agricultural markets using the MEXAGMKTS model*, Washington, Banque mondiale, 1990.

⁸⁴⁴ Ph. L. RUSSELL, préc., note 807, p. 194.

⁸⁴⁵ Les communautés *ejidales* détenaient un droit d'usufruit des terres qui ont été distribuées entre les paysans durant la réforme agraire du début des années 1930; Rhodante AHLERS, «Moving In or Staying Out: Gender Dimensions of Water Markets», dans Scott WHITEFORD and Roberto MELVILLE (Dir.), *Protecting a Sacred Gift: Water and Social Change in Mexico*, San Diego, La Jolla Center for U.S. Mexican Studies, University of California, 2002, p. 65, à la page 69.

Mexique de privatiser les terres *ejidales* afin de les rendre plus productives:

« He recommends the following improvements to the existing structure: giving the ejidatarios titles to their parcels of land, simplifying restrictions for private farmers on holding size and land use, ending restrictions on renting or sharecropping by ejidatarios, allowing ejidatarios to sell their land parcels to other members of their ejido, improving management of communal land, and extending credit directly to individual ejidatarios on the basis of their creditworthiness. »⁸⁴⁶

La réforme agraire a été entamée par des modifications à l'article 27 de la Constitution afin de rendre appropriables les terres *ejidales* et d'en attribuer les titres aux *ejidos*. Cette modification rendait possible l'aliénation des terres par ces communautés de même que la location de ces terres⁸⁴⁷. L'interdiction aux entreprises privées ou aux associations civiles de devenir propriétaires des terres dédiées à la production agricole a également été retirée. Celles-ci pouvaient par conséquent, négocier avec les *ejidos* afin de rejoindre le marché agraire. Les communautés *ejidales* devenaient plus indépendantes quant à leurs propres décisions et quant à leur organisation interne. Ces réformes facilitaient, dans plusieurs États mexicains, la vente et la location des terres agricoles et, par conséquent, l'entrée des

⁸⁴⁶ John Richard HEATH, *Enhancing the contribution of land reform to Mexican agricultural development*, Rapport pour la Banque Mondiale, le 28 février 1990, en ligne: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679&entityID=000009265_3960928232451&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679 (Consulté le 20 août, 2009).

⁸⁴⁷ Arturo WARMAN, « La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo », dans, FAO RURAL DÉVELOPPEMENT DIVISION, *Réforme Agraire*, FAO, 2003, p. 85, à la page 87, en ligne : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/j0415T/j0415t02.pdf> (Consulté le 19 août 2009). « La nación dejaba de ser propietaria jurídica de las tierras sociales, y la propiedad de éstas pasaba a los ejidos. »

entreprises nationales et internationales dans la production agricole au Mexique.

Suite aux modifications apportées à l'article 27 de la Constitution, une nouvelle loi agraire a vu le jour en 1992⁸⁴⁸. Celle-ci reprend en fait les principes et les institutions du droit privé afin de transformer le droit traditionnel mexicain⁸⁴⁹. La réforme cristallise les objectifs de libéralisation de la production agricole, d'accroissement de la productivité et de capitalisation de la production afin de mettre ce secteur à niveau avec le marché international, surtout depuis l'adhésion du Mexique au GATT et à l'ALENA⁸⁵⁰.

Section 2. La redéfinition des modes de gestion de l'eau

Suite au plan de modernisation de l'État mexicain, la gestion de l'eau devait, comme d'autres secteurs, se transformer suivant ces mêmes tendances politiques.

Ainsi, la décentralisation administrative de la gestion de l'eau était le premier pas vers la réduction de l'État fédéral, suivi de l'adoption des partenariats public/privé pour alléger la charge des municipalités et des États fédérés. L'encouragement de la concession des services d'eau au secteur privé a permis du même coup la participation des investissements étrangers dans ce secteur.

⁸⁴⁸ La réforme agraire de 1992 a débuté par la modification de l'article 27 de la Constitution mexicaine et s'est concrétisée par l'adoption d'une nouvelle loi agraire et d'une loi sur les forêts : *Ley Agraria*, D.O.F. 26-02-1992, dernière réforme publié D.O.F. 17-04-2008; *Ley Forestal*, D.O.F. 22-12-1992.

⁸⁴⁹ J. L. IBARRA MENDIVIL, préc., note 835, à la page 71.

⁸⁵⁰ Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Legislatura LV - Año II - Período Ordinario - Fecha 1992-11-17 - Número de Diario 8. Propos du député Enrique Sada Fernández, del Partido Revolucionario Institucional.

2.1 La décentralisation administrative

Avec la politique de modernisation, la gestion de l'eau a évidemment évolué vers une politique de décentralisation de sa gestion sous le contrôle des gouvernements municipaux et étatiques⁸⁵¹.

Au début des années 1980, le gouvernement transfère la gestion de l'eau vers certains gouvernements étatiques, lesquels, à leur tour, ont délégué cette responsabilité aux municipalités. Toutefois, malgré le transfert effectué, la responsabilité d'investir dans les infrastructures appartenait toujours au gouvernement fédéral⁸⁵².

En 1982, le président Miguel de la Madrid (1982-1988) présente un projet de réforme de l'article 115 de la Constitution, en vertu duquel la gestion de l'eau est devenue la responsabilité des municipalités de concert avec les États fédérés. Cette réforme, dûment adoptée par le Congrès de l'Union le 3 février 1983, a marqué la décentralisation des services publics d'eau potable et d'assainissement au Mexique⁸⁵³. Elle fut toutefois fortement critiquée à cause du manque de financement qui aurait dû l'accompagner.

Ainsi, les municipalités se voyaient responsables de la gestion des services d'eau, mais ne possédaient pas encore les ressources financières et logistiques pour la prise en charge des services de distribution et d'assainissement des eaux. Or, puisque les États

⁸⁵¹ Nicolas PINEDA, *La evolución institucional del servicio urbano de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización*, Hermosillo (Mex), Centro del tercer mundo par manejo del agua A.C., et el Colegio de Sonora, 2004, p. 2, en ligne: <<http://www.thirdworldcentre.org/publi.html>> (consulté le 12 novembre 2009).

⁸⁵² *Id.*

⁸⁵³ *Id.*, p. 5.

fédérés étaient, en quelque sorte, garants du service dans une grande majorité d'États, c'est plutôt le gouvernement étatique qui a pris en charge ces services. Cependant, au fur et à mesure que la capacité des municipalités aux niveaux logistique et financier s'est améliorée, les services ont peu à peu été transférés aux municipalités⁸⁵⁴.

Avec l'élection de Carlos Salinas à la présidence, le Mexique a adopté une nouvelle réforme de la gestion des ressources en eau potable et d'assainissement. Il proposait la création d'organismes responsables de la gestion de l'eau, autonomes tant au niveau administratif qu'au niveau financier. Ces organismes pouvaient être rattachés à l'administration publique étatique ou municipale et possédaient une orientation commerciale importante⁸⁵⁵.

Enfin, plus les municipalités et les États progressaient dans la composition des organismes responsables de la gestion de l'eau potable et de son assainissement, plus le chemin se préparait vers la privatisation de ces organismes, qui avaient atteint un certain degré d'autonomie.

2.2 La gouvernance publique-privée des services d'eau

La création des organismes responsables de la gestion de l'eau, possédant une personnalité juridique, une autonomie financière et un patrimoine propre, était un préalable pour la mise en œuvre des politiques qui poussaient vers la délégation des services d'eau potable et d'assainissement au secteur privé. En effet, ces organismes commençaient à être érigés depuis 1989, et avaient été conçus pour

⁸⁵⁴ COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Lineamientos para el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado*, México, Semarnat, 1989, p. 16.

⁸⁵⁵ N. PINEDA, préc., note 851, p. 8.

adopter des lignes directrices d'ajustement de tarifs, de recouvrement des coûts, et d'obtention de profits, comme une entreprise commerciale⁸⁵⁶.

La modernisation et l'autonomie de ces organismes ont été atteints grâce à un programme spécial, le *Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento* lequel était financé à même un prêt de 300 millions de dollars US de la Banque mondiale et un prêt de 200 millions de dollars US de la Banque interaméricaine de développement :

« [...]The ongoing project (Loan 3271-ME,US\$300million,01/18/1991) is 95 % disbursed and 100 % committed. It is expected that this project will be completed and closed in 1994, two years ahead of schedule. [...] The project attained its objectives, including the reformulation of sector strategies. It made possible important achievements. [...] (c) more than 90% of the cities with populations larger than 80,000 now have autonomous WUs. »⁸⁵⁷

Les *Autonomous Water Utilities and Operating Agencies (WUs)*, qui sont évoqués dans l'extrait précédent, sont les organismes responsables de la gestion de l'eau au Mexique. Le *Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento* est devenu le programme de modernisation des organismes de gestion de l'eau (PROMAGUA), ayant pour objectif de promouvoir la participation du capital privé dans les organismes qui se trouvent dans les municipalités de 50 000 habitants et plus⁸⁵⁸.

⁸⁵⁶ COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, préc., note 854, p. 17.

⁸⁵⁷ BANQUE MONDIALE, *Second Water Supply and Sanitation Sector Project, Report No. 12340-ME*, Mexico, mai 16 1994. p. 3, en ligne: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1994/05/16/000009265_3961005173028/Rendered/PDF/multi0page.pdf> (Consulté le 18 August 2009).

⁸⁵⁸ CNA, *Programa para la Modernización de Organismos Operadores del Agua (PROMAGUA)*, México, Semarnat, 2007, p. 7, en ligne:

Le projet de loi sur les eaux nationales de 1992 viendra faciliter et encourager le processus de privatisation de ces entités. En effet, ce projet de loi changera radicalement le modèle de gestion de l'eau au Mexique.

En somme, depuis l'adoption du programme de modernisation de l'État mexicain, divers secteurs devaient s'adapter à des nouvelles directives qui visaient à diminuer la présence de l'État et favoriser la participation du secteur privé. La gestion de l'eau a été l'un des secteurs ciblés dans le cadre de ce processus de transformation des politiques publiques. Dans les pages qui suivent, nous analyserons le processus de construction sociale de la loi des eaux nationales, une loi qui est imprégnée de cette nouvelle rationalité.

Chapitre II. Le processus de création des politiques sur l'eau au Mexique

Traditionnellement le discours sur l'eau au Mexique soutenait une approche plutôt sociale et publique de l'eau. En effet, on concevait l'eau comme un bien commun de la nation en vertu de l'article 27 de la Constitution mexicaine, et ce, depuis le début du siècle. Il s'agissait ainsi d'une ressource publique, non appropriable, dont l'usage était commun à tous. La responsabilité de sa gestion et de sa conservation et l'investissement dans les infrastructures hydrauliques relevaient de l'autorité du pouvoir public fédéral qui devait veiller à l'intérêt général.

Un nouveau discours sur l'eau s'installe au Mexique depuis la fin des années 1980. Il soutient une approche économique de la gestion de ressources hydriques. En effet, cette nouvelle école de pensée répond aux politiques de modernisation de l'État. La nouvelle idéologie sur l'eau soutient que l'eau est devenue un bien « rare », une ressource précieuse et convoitée, devenant par le fait même un bien économique⁸⁵⁹. La rareté de l'eau est conçue comme le noyau du problème, ce qui entraîne des difficultés d'approvisionnement et d'accès⁸⁶⁰.

Bref, selon ce discours, l'adoption d'une approche économique et technologique aiderait le Mexique à résoudre les problèmes liés à

⁸⁵⁹ Stephen MERRETT, *Introduction to the Economics of Water Resources: an International Perspective*, Londres, Routledge, 1997, p. 1 et 53.

⁸⁶⁰ R. FULLER et R. MYERS, préc., note 12, 24-32. Ces auteurs avancent que les problèmes sociaux sont ce que les gens pensent qu'ils sont : « social problems are what people think they are ». Ils considèrent que ceux-ci comportent deux volets : un volet objectif, vérifiable dans sa magnitude par une personne « neutre », et un volet subjectif, qui implique un jugement de valeurs. En fait, le volet objectif serait constitué par les connaissances institutionnalisées qui, à travers le temps, deviennent acquises à une société déterminée.

l'eau, qui l'empêcheraient, entre autres choses, de se développer convenablement⁸⁶¹.

Nous analyserons le processus de transformation des politiques publiques sur l'eau au Mexique à la lumière de la théorie constructiviste selon laquelle les acteurs sociaux vont construire la réalité par le biais du langage, en développant un discours, en créant des idées et en les diffusant dans la société⁸⁶². C'est ainsi qu'une réalité pourra s'imposer sur une autre en termes de domination⁸⁶³.

Section 1. Les représentations des acteurs en présence au Mexique

Compte tenu des transformations structurelles obéissant à une nouvelle école de pensée, le Mexique devait revoir les politiques publiques sur l'eau, comme plusieurs autres domaines. La gestion de l'eau devait répondre aux principes découlant de l'approche économique: un nouveau statut juridique, des nouveaux modes d'appropriation et de gestion de l'eau. Étant une question d'intérêt vital, les changements politiques et législatifs devaient se faire progressivement tout en sensibilisant les différents acteurs à la pertinence de l'adoption de la nouvelle approche de l'eau. On était alors en présence de deux discours antagoniques sur l'eau au Mexique, les acteurs poussant soit pour imposer le nouveau discours, soit pour conserver le discours traditionnel.

⁸⁶¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año I – Segundo Período Ordinario - Fecha 1992-07-02 - Número de Diario 23, p. 2921.

⁸⁶² P. BERGER et T. LUCKMANN, préc., note 2121, p. 13 et 14.

⁸⁶³ J.L. LE MOIGNE, préc., note 15, p. 133.

1.1 Bien économique

Les acteurs qui soutenaient que l'eau est un bien économique étaient nombreux au Mexique. Il s'agissait d'acteurs nationaux et internationaux intervenant sur la scène nationale mexicaine. Le terrain se préparait pour l'implantation des principes découlant de l'approche économique de la gestion des ressources en eau. L'intervention de ces acteurs fut décisive dans l'adoption de la nouvelle législation de l'eau au Mexique.

a. Les organismes économiques internationaux

Les organismes économiques internationaux comme la Banque mondiale, le Fond monétaire international (ci-après FMI)⁸⁶⁴ et la Banque interaméricaine de développement⁸⁶⁵ ont été à l'origine du nouveau discours sur l'eau au Mexique. En effet, ils privilégiaient, comme nous l'avons vu, la diminution de l'État, la privatisation des services, le libre marché et incitaient les États à reconnaître l'eau comme un bien économique.⁸⁶⁶

⁸⁶⁴ Sara KANE, Sheila MEEHAN, Elisa DIEHL, « Le FMI approuve un accord de confirmation de 4,1 milliards de dollars en faveur du Mexique », (1999) 28-14 *FMI Bulletin* 231, en ligne : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/fre/1999/072699f.pdf> (consulté le 24 juillet 2009).

⁸⁶⁵ BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT, *Strategy for Integrated Water Resources Management*, décembre 1998, No. ENV-1251998, en ligne : <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1481461> (consulté le 24 juillet 2009).

⁸⁶⁶ *Id.*; BANQUE MONDIALE, *Water resources sector strategy*, Washington, Banque mondiale, 2004 ; FMI, James D. WOLFENSOHN et Stanley FISCHER, *The Comprehensive Development Framework (Cdf) And Poverty Reduction Strategy Papers (Prsp)*, FMI, 2000, en ligne : <http://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/cdfprsp.pdf> (consulté le 1 septembre 2009). FMI, Claudio LOSER, Eliot KALTER, *Mexico: The Strategy to Achieve Sustained Economic Growth*, FMI, 15 février 1992, en ligne : <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=49.0> (consulté le 24 juillet 2009).

Ces organismes internationaux étaient très présents sur la scène politique mexicaine lors de la modification des lois sur l'eau. Des auteurs affirment l'influence de ces organismes dans les politiques gouvernementales mexicaines de l'époque et, plus particulièrement, dans le domaine de la gestion de l'eau douce⁸⁶⁷.

Dans le but de mieux gérer la ressource, ces acteurs proposent d'implanter les principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur⁸⁶⁸. En vertu de ces principes, il est important de fixer un prix à l'eau qui reflète le coût de son obtention, de sa distribution et de sa consommation.⁸⁶⁹ Le prix garantit une utilisation plus réfléchie de la ressource et permet un meilleur accès aux technologies susceptibles d'assurer sa purification, sa distribution et, le cas échéant, sa désalinisation.⁸⁷⁰ En effet, ces organismes considèrent que la gratuité de l'eau ne fait que contribuer au gaspillage de cette ressource⁸⁷¹. Bref, leur discours se base sur des principes économiques tels la rareté, l'efficacité et la productivité.

En outre, ces organismes considèrent que la façon la plus efficace de gérer une ressource rare comme l'eau est l'attribution de droits d'eau échangeables sur le marché, ce qui permettrait l'opération de marchés d'eau et donnerait lieu à de la concurrence et à la formation des

⁸⁶⁷ A. PEÑA GARCÍA, préc., note 796, p. 90 et 93. Voir également le tableau sur l'intervention des grandes multinationales de l'eau au Mexique élaboré par A. Peña et reproduit dans le texte de G. SCHMIDT, préc., note 644, p. 26.

⁸⁶⁸ BANQUE MONDIALE, *Water Resources Management*, Washington, D. C., Banque mondiale, 1993; BANQUE MONDIALE, préc., note 866, p. 1-4; S. MERRETT, préc., note 859.

⁸⁶⁹ Dans les recommandations associées aux prêts et aux programmes dédiés à l'eau, il est question du renforcement du principe *utilisateur-payeur*. Voir: BANQUE MONDIALE, préc., note 803, p. 9.

⁸⁷⁰ N. ELGRABLY, préc., note 496, p. 211.

⁸⁷¹ *Id.*, p. 212.

prix.⁸⁷² L'État serait ainsi appelé à se retirer graduellement du secteur de l'eau⁸⁷³. Le rôle de l'État devrait ainsi se limiter à la simple gestion des permis et des droits, pour laisser le marché gérer l'offre et la demande de ces titres⁸⁷⁴.

Ces organismes de financement international encouragent l'intervention du secteur privé dans la gestion de l'eau. En effet, ils estiment que le secteur public enregistre des échecs retentissants dans le domaine de l'eau⁸⁷⁵ et que le secteur privé serait plus efficace que le secteur public pour en faire la gestion:

« There are many reasons indeed to believe that private enterprises will be more efficient than public enterprises, Such as reduced political interference, strengthening property rights and providing incentives to reduce costs, avoiding concentration of ownership, and providing more effective financial management.»⁸⁷⁶

⁸⁷² BANQUE MONDIALE, *World development report 1992: development and the environment*, Washington, D.C, Banque mondiale, 1992, p. 3, en ligne: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679&entityID=000178830_9810191106175&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679> (Consulté 9 sept 2009).

⁸⁷³ *Id.*, p. 3.

⁸⁷⁴ Harald D. FREDERIKSEN, Jeremy BERKOFF et William BARBER, *Principles and Practices for dealing with Water resources issues*, Washington D.C., Banque mondiale, 1994, en ligne: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679&entityID=000009265_3970716144833&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679> (Consulté le 9 septembre 2009).

⁸⁷⁵ Partha DASGUPTA et Karl-GÖRAN MÄLER, *The Environment and Emerging Development Issues, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington D.C, Banque mondiale, 1990, en ligne: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_9810191147439/Rendered/PDF/multi_page.pdf> (Consulté le 9 sep. 2009).

⁸⁷⁶ BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT, préc., note 865, p. 18.

Les organismes économiques internationaux s'attendaient à ce que le Mexique, en honorant ses engagements, adopte le nouveau discours économique pour les divers secteurs. En effet, en 1994, les prêts alloués pour la question de l'eau douce au Mexique totalisaient environ 675 millions \$ US⁸⁷⁷. Ces programmes visaient entre autres à mettre l'accent sur la valeur économique de l'eau, à promouvoir son utilisation efficace, à faire une distribution des droits d'eau entre usagers, à privatiser les services d'eau potable et d'assainissement et à mettre en place une réforme structurelle de la gestion de la ressource pour l'agriculture⁸⁷⁸.

b. Les multinationales

Les multinationales de l'eau étaient intéressées à l'ouverture du Mexique vers la participation du secteur privé dans la prestation des services d'eau potable et d'assainissement⁸⁷⁹. Ces compagnies se

⁸⁷⁷ BANQUE MONDIALE, préc., note 857, p. 3. Voici un extrait du rapport officiel donné par la Banque mondiale sur l'avancement de l'implantation des politiques de cette institution au Mexique dans le domaine de l'eau :

« Bank involvement in the water supply and sanitation sector started in 1973 with the approval of the first water supply loan. To date, six loans totalling about US\$ 675 million have been made. The first loan financed bulk waters supply facilities for Mexico City. The next three loans financed physical improvements in various medium-sized cities. The first four projects achieved their physical targets but, because of weak Government commitments to sector reforms, the institutional and financial objectives were not attained. [...] The sixth loan is the on-going water supply and sanitation sector project. Unlike previous efforts, the ongoing sector loan achieved reasonable success in strengthening sector institutions. The project aimed correctly at formulating and implementing policies of decentralization that are now in effect. It reduced Government participation in the financing of the sector. For the first time beneficiaries participated in a limited degree in the design and decision making mechanism for the formulation of subprojects. Financial self-sufficiency was increased by increasing the amount of collection and the efficiency of the WUs. » (WUs: Autonomous Water Utilities and Operating Agencies).

⁸⁷⁸ *Id.*

⁸⁷⁹ Nydia EGREMY, « Transnacionales, en la privatizacion del agua », *Fortuna*, 15 février 2009, en ligne:

<http://revistafortuna.com.mx/contenido/2009/02/15/trasnacionales-en-la-privatizacion-del-agua/>, (consulté le 24 avril 2009).

partagent le marché mondial de l'eau depuis un bon nombre d'années⁸⁸⁰, et possèdent une expertise non négligeable dans l'offre des services d'approvisionnement et potabilisation de la ressource, d'assainissement des eaux usées et de désalinisation de l'eau de mer. Elles interviennent en matière de construction et d'opération des infrastructures et, en général, dans la gestion des services d'eau potable et d'assainissement.⁸⁸¹ Parmi les plus connues, on retrouve Suez Lyonnaise des Eaux (France), Vivendi (France), RWE (Allemagne), Anglian Water (Angleterre), Aguas de Barcelona (Espagne), Saur-Bouygues (France), Enron (États-Unis), pour ne nommer que celles-là.

Pour ces entreprises, l'eau constitue un « bon produit » ou de « l'or bleu »⁸⁸². Ces entreprises prônent l'adoption du principe utilisateur - payeur qui permet de faire l'adéquation des tarifs pour que le service d'eau soit rentable : « There are only two ultimate sources of funding: the users, through the water tariff; - the taxpayers, through subsidies from local or national governments. »⁸⁸³ Ainsi, elles mettent de l'avant le principe de récupération des coûts sans lequel elles ne pourraient pas faire efficacement la gestion des services d'eau : «The costs of

⁸⁸⁰ Ce marché international a été évalué en 800 milliards de dollars. Voir : Roger LENGLET et Jean-Luc TOULY, *L'eau des multinationales, les vérités inavouables*, Fayard, Saint -Amand-Montrond, 2006, p. 160.

⁸⁸¹ Voir : SUEZ-ENVIRONNEMENT, *Profile*, en ligne : <<http://www.suez-environnement.com/en/profile/about-us/identity/identity/>> (consulté le 1 septembre 2009).

⁸⁸² M. BARLOW et T. CLARKE, *prec.*, note 78, p. 135: « GERARD Mestrallet, PDG de Suez, le géant mondial de l'eau: " l'eau est un bon produit. C'est un produit qui devrait normalement être gratuit, mais c'est notre métier de le vendre. C'est un produit absolument nécessaire à la vie" ».

⁸⁸³ SUEZ-ENVIRONNEMENT, *Water: a Challenge, our Business, Complete Control of the Water Cycle*, p. 10, en ligne: <www.suez-environnement.com> (consulté le 12 novembre 2009).

water and sanitation services must be covered, otherwise their sustainability is at risk.»⁸⁸⁴

Elles proposent, le plus souvent, des modèles de partenariats public-privé⁸⁸⁵ en vertu desquels le gouvernement demeure propriétaire des infrastructures et le secteur privé devient responsable de l'opération des services. À titre d'exemple, voici ce que propose Suez:

« Delegation of Public Services from leasing to concession: SUEZ ENVIRONNEMENT is entrusted with the operation and management of a utility for a fixed term of contract. The company is generally paid directly by customers, and finances all or part of renewal (leasing) or new infrastructures (concession). Concession contracts generally have a longer term (10 to 30 years) than lease contracts (10 to 20 years) because the operator must offset construction costs. [...] SUEZ ENVIRONNEMENT has forged a longstanding partnership with the public authorities (national, regional, urban areas, cities) which are confronted to increasingly complex issues in the management of their water utilities. In order to meet these social, technical, environmental and regulatory challenges, certain authorities choose to form partnerships with professionals with the advanced know-how and international expertise they require to succeed. Each authority has its own unique needs, and SUEZ ENVIRONNEMENT adapts its partnership solutions to local conditions. Partnerships can take on several different forms, from complete management of the public utility to simple technical assistance or knowledge transfer. »⁸⁸⁶

Ainsi, ces entreprises visent des partenariats avec les autorités publiques, mais également avec des compagnies locales pour

⁸⁸⁴ SUEZ-ENVIRONNEMENT, UNITED CITIES et LOCAL GOVERNMENTS, *Role of Local Governments in Water Supply and Sanitation, A Global Overview of Governance Models*, Suez Environment, 2009, p. 4, en ligne: <<http://www.suez-environnement.com/en/profile/corporate-publications/corporate-publications/?limit=10&annee=>> (consulté le 1 septembre 2009).

⁸⁸⁵ SUEZ-ENVIRONNEMENT, préc., note 883, p. 10.

⁸⁸⁶ *Id.*

répondre aux besoins du marché local. Suez propose trois sortes de partenariats:

« 1. A partnership with the delegating authority which has contracted us, to whom we owe a quality of service beyond reproach and relations based on attentive listening and mutual comprehension. 2. Partnerships with local companies and investors enabling us to fine-tune our approach to regional issues. 3. The integration of local companies in the performance of the contract, which opens up new possibilities, such as the subcontracting of a variety of services. »⁸⁸⁷

C'est selon ces modèles que ces entreprises contrôlent en grande partie le marché mondial de l'eau⁸⁸⁸. Une étude démontre l'augmentation accrue, au cours des dernières années, de leur intervention dans la gestion de l'eau dans un grand nombre de pays à travers le monde. Ainsi, en 1990, les multinationales de l'eau auraient offert des services d'eau potable à près de 51 millions de personnes dans 12 pays et elles auraient offert en 2002 leurs services à plus de 300 millions de personnes dans 58 pays⁸⁸⁹. Il est important de souligner que parmi ces 58 pays, on retrouve environ 32 pays en développement:

« In Africa, the ICIJ examination of water company records showed that they have expanded into at least 10 countries from three in 1990; they are also active in at least 10 Asian countries and eight Latin American ones, three in North America, two in the Caribbean plus Puerto Rico, three in the Middle East plus

⁸⁸⁷ *Id.*

⁸⁸⁸ Ken CONCA, *Governing Water Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, Londres, The MIT press, 2006, p. 227.

⁸⁸⁹ Bil MARSDEN, « Cholera and the Age of the Water Barons », *The Center for Public Integrity*, (3 février 2003), en ligne: <<http://projects.publicintegrity.org/water/report.aspx?aid=44>> (Consulté le 12 novembre 2009).

the Gaza Strip, Australia/New Zealand and in 18 European nations, with most of the expansion in Eastern Europe. »⁸⁹⁰

À titre d'exemple, l'entreprise Suez reconnaît elle-même son succès dans la gestion de l'eau potable et de son assainissement dans les pays en émergence:

« SUEZ ENVIRONNEMENT provided drinking water to nearly 11 million inhabitants and connected 5.3 million inhabitants to wastewater networks through contracts in emerging countries. SUEZ ENVIRONNEMENT wishes to extend this commitment, in particular in regions where it does not directly operate. A dedicated internal organisation has been set up in order to meet the specific needs of developing countries. This initiative demonstrates the will of the company to assist the public authorities and thereby help achieve the Millennium Development Goals for access to Water. »⁸⁹¹

Bref, pour ces acteurs, l'eau est un bien économique. Une ressource dont ils peuvent tirer de grands profits en provenance de sa gestion.

Les multinationales de l'eau agissent sur le plan local, national et international. Elles travaillent en réseau par le biais d'organisations comme l'Office international de l'eau (OIEau)⁸⁹², le Centre international de l'environnement (WEC)⁸⁹³ et le Global Water Partnership⁸⁹⁴ pour ne nommer que celles-ci. Elles déploient des

⁸⁹⁰ *Id.*

⁸⁹¹ SUEZ-ENVIRONNEMENT, préc., note 883, p. 13.

⁸⁹² C'est un des organismes français qui représente, entre autres, les intérêts des multinationales de l'eau. Voir : L'OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU, *Bienvenue sur le portail de l'OIEau*, en ligne : <<http://www.oieau.fr/>> (consulté le 17 octobre 2010).

⁸⁹³ À l'intérieur de ce regroupement on retrouve des entreprises multinationales de l'eau. Le président est le vice-président de Coca-Cola Cie. Voir : WORLD ENVIRONMENT CENTER, *About WEC*, en ligne : <<http://www.wec.org/>> (consulté le 19 octobre 2010).

⁸⁹⁴ Voir : GLOBAL WATER PARTNERSHIP, *About GWP*, en ligne : <http://www.gwpforum.org/servlet/PSP?chStartupName=_about> (consulté le 24 novembre 2009).

stratégies qui visent à pousser l'approche économique à tous les niveaux. Elles font également partie du Conseil mondial de l'eau, qui organise depuis un bon nombre d'années le Forum mondial de l'eau⁸⁹⁵, une place idéale qui leur permet de faire valoir leur idéologie et de mettre l'accent sur l'importance d'adopter le discours qu'elles préconisent afin de faire de l'eau un bon produit.

Bref, lobbying, réseautage et alliances font partie des diverses stratégies que ces entreprises déploient afin d'avoir le « contrôle complet du cycle de l'eau »⁸⁹⁶.

c. Les États-Unis

L'influence des États-Unis sur les politiques de l'eau mexicaine ne saurait être ignorée, surtout lorsqu'on sait que les deux pays partagent des eaux frontalières⁸⁹⁷ et qu'ils sont des partenaires commerciaux en vertu de l'ALENA.

« GWP was founded in 1996 by the World Bank, the United Nations Development Programme (UNDP), and the Swedish International Development Agency (SIDA) to foster integrated water resource management (IWRM), and to ensure the coordinated development and management of water, land, and related resources by maximising economic and social welfare without compromising the sustainability of vital environmental systems. »

⁸⁹⁵ Ce forum cherche à mettre de l'avant l'approche économique de l'eau. Pour voir les membres de ce Conseil, consulter : WORLD WATER COUNCIL, *Liste de membres*, en ligne :

<http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/About_us/Governance/ListMembers_June2009.doc> (consulté le 19 août 2009).

⁸⁹⁶ SUEZ-ENVIRONNEMENT, préc., note 883, p. 10.

⁸⁹⁷ Par le biais de la *Comisión de límites y aguas* entre les États-Unis et le Mexique, ces deux pays gèrent l'application des traités de gestion des eaux frontalières de 1944 et de 1906 concernant le fleuve Colorado et le fleuve Bravo. En même temps, ils partagent des expériences en ce qui concerne la gestion de l'eau potable. Voir COMISIÓN INTERNACIONAL DE LÍMITES Y AGUAS ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS SECCIÓN MEXICANA, *Quienes somos, Introducción*, en ligne: <<http://www.sre.gob.mx/cila/>> (consulté le 9 septembre 2009).

Les États-Unis disposent d'un modèle de gestion décentralisée de l'eau. Ainsi, tant la gestion de l'eau que les principes mis de l'avant par la législation sont susceptibles de varier d'un État à un autre. Dans ce pays, le droit de l'eau diffère selon qu'on se trouve à l'est ou à l'ouest du Mississippi. À l'est, où les États jouissent d'un climat plus humide, ce sont les « *Riparian Rights* » de la *Common Law* anglaise qui prévalent. Cette règle, inspirée du droit civil, confère aux riverains le droit à un « *reasonable use* » sur une ressource commune. À l'ouest, par contre, où l'eau est plus *rare*, le droit est fondé sur la doctrine du « *prior appropriation* », qui permet le détournement de l'eau de son cours en donnant une priorité aux riverains situés en amont sur ceux situés en aval, lequel droit se perd toutefois par le non-usage.

Le sud-ouest des États-Unis est une région très aride. Elle connaît une croissance importante tant en termes économiques qu'en termes de population. Dans cette région frontalière, les marchés d'eau ont été compris comme une solution au stress hydrique, et ce marché existe non seulement au niveau local, mais également au niveau interétatique⁸⁹⁸. En effet, le principe *first in time, first in right* adopté par la législation des eaux de cette région permet la dérivation des cours d'eau et l'échange de droits d'eau entre utilisateurs, encourageant ainsi le fonctionnement des marchés d'eau. L'eau y est perçue comme un bien économique, qui peut faire l'objet de commerce et de libre échange. De même, les principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur y sont omniprésents⁸⁹⁹, le droit à l'eau

⁸⁹⁸ Sergio RAMOS, *Mercados de Agua*, México, IMTA, 2004, p. 57.

⁸⁹⁹ À titre d'exemple, nous citons l'article 370 du Code de l'eau de la Californie, *California Water Code*, § 370-374 (West 2006), en ligne: <<http://www.megalaw.com/ca/cacodesearch.php?codesection=wat&thecode=wat&codebody=&hits=20>> (consulté le 23 novembre 2009).

« The Legislature hereby finds and declares all of the following: (a) The use of allocation-based conservation water pricing by public entities that sell and distribute water is one effective means by which waste or unreasonable use

n'y est pas reconnu, les États-Unis n'ayant toujours pas adhéré au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*⁹⁰⁰.

Le modèle de gestion de l'eau du sud-ouest des États-Unis s'est étendu à toute la région limitrophe mexicaine. En effet, on retrouve dans cette région de nombreuses villes frontalières où les acteurs des deux pays voisins entretiennent des relations étroites. L'influence de ce modèle au Mexique se constate donc surtout dans les villes frontalières, comme Mexicali et Tijuana en Basse-Californie, où les principes économiques de la gestion environnementale sont de mise⁹⁰¹.

d. Les acteurs économiques nationaux

Les acteurs économiques nationaux, comme les entrepreneurs, les commerçants, les industriels et le secteur de la construction, étaient généralement favorables à l'approche économique de l'eau. Celle-ci étant à la base de la production industrielle et du commerce, ces derniers n'éprouvaient aucune difficulté à considérer cette ressource en tant que bien économique. En effet, pour ces acteurs, l'eau et l'environnement sont considérés comme des facteurs liés à l'efficacité de l'entreprise et à sa compétitivité⁹⁰². Ils encouragent par conséquent

of water can be prevented and water can be saved in the interest of the people and for the public welfare, within the contemplation of Section 2 of Article X of the California Constitution.»

⁹⁰⁰ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 792.

⁹⁰¹ Voir Nicolas PINEDA, « Water Supply Performance, Policy, and Politics on Mexico's Northern Border », dans S. WHITEFORD and R. MELVILLE, préc., note 845, p. 163, à la page 175.

⁹⁰² Voir à ce sujet : COMMISSION DE L'EAU DE LA CONFÉDÉRATION DES CHAMBRES INDUSTRIELS DU MEXIQUE (CONCAMIN), *Ecologia*, en ligne : <http://www.concamin.org.mx/agua_ecologia.html> (consulté le 10 octobre 2009).

l'application des règles du marché à l'eau afin d'atteindre une gestion plus efficace de cette ressource⁹⁰³.

De plus, les nouvelles politiques de modernisation de l'État qui encourageaient la participation du secteur privé dans les services d'eau les intéressaient au plus haut point⁹⁰⁴. Plus particulièrement, les compagnies de construction s'attendaient à une ouverture à la participation du privé dans le secteur hydraulique, ce qui allait leur permettre d'effectuer des partenariats avec le gouvernement fédéral et avec différents gouvernements locaux dans le but de se voir attribuer des contrats de concession, de construction et d'opération des services d'eau potable et d'assainissement⁹⁰⁵.

Par ailleurs, le secteur agricole⁹⁰⁶ devenait l'une de premières cibles de la mise en œuvre des principes découlant de la nouvelle approche de l'eau, principes qui avaient aussi inspiré la réforme agraire de

⁹⁰³ COMISIÓN NACIONAL DE ECOLOGÍA, *Posición del sector empresarial instrumentos para propiciar un uso sustentable del agua*, México, COPARMEX, 2008.

⁹⁰⁴ Les acteurs des secteurs commercial et industriel agissent en réseau par le biais de regroupements, comme c'est le cas des syndicats patronaux, des chambres de commerce de différentes spécialités soit industrielles, commerciales, de la construction, bancaires, etc. Ils sont très présents sur la scène politique et économique du pays et le lobbying est une façon privilégiée d'agir afin d'influencer les décideurs. Compte tenu de leurs intérêts commerciaux, ils étaient d'emblée favorables au nouveau discours.

⁹⁰⁵ La Chambre de Commerce de l'industrie de la Construction du Mexique a signé des partenariats avec la CNA, notamment en ce qui concerne l'infrastructure hydraulique. CÁMARA MEXICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN, *Acciones concretas: Comisión mixta CONAGUA et CMIC*, en ligne : <<http://www.cmico.org/comisiones/sectoriales/infraestructurahidraulica/conagua/Acciones%20concretas%20CMIC-ONAGUA%20260109.htm>> (consulté le 9 septembre 2009).

⁹⁰⁶ Les acteurs du secteur agricole se différencient des autres acteurs économiques par la nature même de l'activité qu'ils exercent. En effet, même si elle est économique, est avant tout une activité traditionnelle qui occupe une grande importance dans la culture et les institutions mexicaines. Les agriculteurs ont été toujours perçus non pas comme une entreprise productive comme c'est généralement le cas aujourd'hui, mais plutôt comme exerçant une activité qui avait besoin d'être soutenue par l'État.

1992⁹⁰⁷. Les agriculteurs, qui utilisaient environ 70 pour cent de l'eau douce disponible⁹⁰⁸, devenaient par conséquent des acteurs clés de la modernisation de l'État et, plus particulièrement, de la réforme hydrique.

Auparavant, les quantités d'eau douce allouées à l'agriculture étaient gérées par le gouvernement fédéral via la *Subsecretaria de Infraestructura Hidraulica*; les agriculteurs ne s'occupaient pas à proprement parler de la gestion de l'eau. Ils ne détenaient pas de droits d'eau en tant que tel, mais l'utilisaient selon leurs besoins.

La position des agriculteurs était partagée sur la question de l'eau. En effet, certains agriculteurs et certains *ejidatarios*, surtout les grands producteurs, trouvaient intéressante l'idée de devenir les quasi-propriétaires de près de 70 pour cent des ressources en eau, tandis que les plus petits agriculteurs et quelques groupes d'*ejidatarios* se méfiaient plutôt des nouvelles réformes mises en place par le gouvernement.

En général, les agriculteurs ne partageaient pas l'ensemble des principes préconisés par les autres acteurs, qui appuyaient l'approche économique de la gestion de l'eau. Il a par conséquent fallu apporter quelques ajustements, comme la non-application des principes d'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur pour le secteur agricole. En effet, ils étaient d'avis que l'usage de l'eau à des fins d'agriculture devait être gratuit et qu'ils ne devaient pas assumer les coûts de

⁹⁰⁷ Diario de los debates del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Legislatura LV - Año I - Período Extraordinario - Fecha 1992-02-17 - Número de Diario 3. *Ley agraria*, préc., note 848.

⁹⁰⁸ Ce secteur est le plus grand consommateur d'eau douce au Mexique. Il consomme près de 76% des ressources en eau disponibles. CNA, préc., note 635, p. 37.

dépollution des ressources hydriques. Certes, le secteur agricole est considéré comme le plus grand pollueur de l'eau, mais l'on ne peut pas nier le caractère essentiel de l'agriculture dans une société, ni l'impact qu'engendrait le fait d'imposer un coût de dépollution sur les prix des produits agricoles⁹⁰⁹. De plus, avec la signature de l'ALÉNA, les prix de production déterminaient la compétitivité des produits mexicains sur le marché international, surtout dans un contexte où les États-Unis subventionnaient fortement l'agriculture. En effet, les politiques agricoles états-uniennes ont une influence directe sur l'agriculture mexicaine⁹¹⁰. Par conséquent, il leur semblait impensable d'imposer des coûts supplémentaires à ce secteur d'activité.

1.2 Chose commune

Les acteurs qui s'opposaient au discours de l'approche économique de l'eau s'opposaient à la tendance vers la privatisation des services et plaidaient en faveur de la conservation du statut de l'eau en tant que chose commune nationale sous le contrôle public. Ils considéraient que la gestion de l'eau devait répondre aux besoins humains et écologiques. Ces groupes s'opposaient en général aux politiques de modernisation de l'État mexicain.

a. Les partis politiques PRD/ PPS

Parmi les opposants à ce discours, il y avait les acteurs politiques, comme le *Partido de la Revolucion Democratica* (ci-après PRD)⁹¹¹ et le

⁹⁰⁹ À ce sujet, voir: G. T. O'MARA, préc., note 843.

⁹¹⁰ *Id.*, p. 2.

⁹¹¹ Le PRD voit le jour en 1989, fruit d'une rupture au sein du PRI. En effet, le changement radical des politiques de ce parti vers des tendances néolibérales ont fait en sorte de provoquer une division à l'intérieur de celui-ci. Sous la direction de Cuauhtémoc Cardenas, qui perd les élections présidentielles en 1988 contre Carlos Salinas, le *Partido de la Revolucion Democratica* (ci-après le PRD) naît d'une vision contestataire du régime en place. Voir : M. MODOUX, préc., note 623, p. 53.

Partido Popular Socialista (ci-après PPS)⁹¹² qui s'opposaient au discours « néolibéral ». Ils considéraient l'eau comme une chose commune hors commerce, élément vital pour le développement humain, environnemental et social. En soutenant une rationalité plutôt sociale et écologique, leur discours était très critique face aux changements législatifs et politiques au Mexique. Ils dénonçaient la présence des intérêts des acteurs économiques nationaux et internationaux dans la définition des politiques de l'eau. Bref, en contestant l'approche économique de l'eau qui transformait l'eau en une simple marchandise, ils prônaient une approche sociale et environnementale en vertu de laquelle l'eau serait comprise comme une ressource vitale, voire un patrimoine national, sous le contrôle de la population mexicaine et au service de l'intérêt public⁹¹³.

Ils considéraient que les mécanismes du marché n'apporteraient pas de véritables solutions à la crise de l'eau au Mexique, bien au contraire : l'inégalité de l'accès à l'eau pouvait s'aggraver avec l'adoption de l'approche mercantiliste et commerciale de l'eau. Ainsi, en privatisant les ouvrages liés aux transferts d'eau potable vers les villes, des augmentations démesurées dans les tarifs d'eau potable pour les consommateurs seraient inévitables⁹¹⁴. Ils avançaient également que :

⁹¹² Dans le journal des débats de la chambre de députés lors des débats d'adoption de la *Ley de aguas nacionales* de 1992, préc., note 10, on dénote que le PRD et le parti populaire socialiste étaient contre le projet de loi 92, à cause des tendances néolibérales de ce projet de loi. Ils dénonçaient que les changements proposés impliquaient la création de marchés d'eau et la privatisation des services d'eau.

⁹¹³ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-12 - Número de Diario 7. Propos du député Elpidio Tovar de la Cruz del Partido de la Revolución Democrática

⁹¹⁴ *Id.*, propos des députés Héctor Ramírez Cuéllar y diputado Francisco Hernández Juárez du parti Partido popular socialista PPS.

« L'usage rationnel et équitable d'une ressource rare comme l'eau douce ne devrait pas être à la merci de l'initiative privée. C'est plutôt l'État qui devrait assumer la responsabilité de sa gestion en coordination avec les différents groupes d'utilisateurs. »⁹¹⁵ (Traduction libre)

Ils remettaient en question la prémisse selon laquelle l'implication du secteur privé allait faire en sorte d'éviter le gaspillage de l'eau et d'encourager une gestion plus efficace de la ressource :

« Lorsque la demande en eau augmente, les bénéfices pour les entreprises privées qui prendront en concession les services en eau potable augmenteront aussi. Par conséquent, le secteur privé encouragerait encore moins la diminution de la consommation de l'eau. »⁹¹⁶ (Traduction libre)

Ainsi, ils dénonçaient que le nouveau discours suivait les directives imposées par l'ALÉNA qui tendait vers la privatisation et le libre marché⁹¹⁷.

Leurs propos représentaient les idéologies de plusieurs groupes sociaux, comme les Autochtones, les petits agriculteurs et certains groupes d'*ejidatarios* et des ONG, qui s'opposaient aux nouvelles politiques de diminution de l'État, de privatisation, d'ouverture au marché, bref, à l'adoption du courant néolibéral prédominant au Mexique à ce moment-là.

⁹¹⁵ *Id.*, propos des députés Héctor Ramírez Cuéllar y diputado Francisco Hernández Juárez du parti Partido popular socialista PPS. Texte en espagnol: « El uso racional y equitativo de un bien escaso, como lo es el agua, no debiera quedar a merced de la iniciativa privada, sino debe desempeñar esta tarea el Estado, en coordinación con los distintos grupos de usuarios. »

⁹¹⁶ *Id.*, propos du député Elpidio Tovar de la Cruz del Partido de la Revolución Democrática. Le texte en espagnol se lit comme suit:

« [...] Es decir, mientras más agua se consuma y en esos términos aumente la demanda, mayores beneficios tendrán los concesionarios que se convierten en el punto nodal de la iniciativa, y serán precisamente ellos los menos interesados en promover el ahorro del recurso. »

⁹¹⁷ Il est à souligner que même si la position parlementaire de ces partis était contre le projet de loi, celui-ci a obtenu une grande majorité parlementaire.

b. Les groupes d'opposition

Reconnaissant le caractère commun des terres et des eaux, on retrouvait les groupes d'opposition. Comprenant de nombreuses ONG nationales, comme la *Red Mexicana contra el libre comercio*⁹¹⁸, des communautés autochtones⁹¹⁹, comme les *Mazahuas*, et de certains professeurs d'universités publiques, comme de l'*Universidad Nacional Autonoma de Mexico (UNAM)*, l'*Universidad de Chapingo* et l'*Universidad Autonoma Metropolitana (UAM)*⁹²⁰.

Ceux-ci dénonçaient le caractère marchand attribué à l'eau et la tendance à la privatisation des services. Ils s'attaquaient au libéralisme économique tout en plaidant en faveur de l'interventionnisme étatique et la continuation des principes qui avaient marqué la révolution mexicaine. Ces groupes s'opposaient aux politiques de modernisation de l'État.

c. Les petits producteurs et les ejidatarios

On retrouvait à l'époque quelques groupes d'*ejidatarios* qui s'opposaient à la nouvelle approche économique de l'eau. Ils considéraient l'eau comme une ressource commune puisque leurs terres étaient elles aussi considérées comme communes grâce à la réforme agraire qui a suivi la révolution. En effet, plusieurs groupes

⁹¹⁸ RED MEXICANA DE ACCIÓN FRENTE AL LIBRE COMERCIO, *Origen y objetivos*, en ligne: <<http://www.rmalc.org.mx/rmalc.htm>> (Consulté le 2 Septembre 2009). Cette ONG a été formée sous la poussée d'autres ONG canadiennes et étasuniennes altermondialistes. Cette ONG a été constituée formellement en 1991.

⁹¹⁹ Neil HARVEY, *La rebelión de Chiapas, la lucha por la tierra y la democracia*, Durkham, (Nth. Ca.), Duke University Press, 1998, p. 211.

⁹²⁰ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-12 - Número de Diario 7, interventions des députés Héctor Ramírez Cuéllar, et Francisco Hernández Juárez. Ces députés dévoilaient l'opposition de certains professeurs de ces Universités.

d'*ejidatarios*, de petits agriculteurs⁹²¹ de même que l'*Organización campesina Emiliano Zapata*⁹²² - une organisation sociale composée de paysans qui a été créée afin de protester contre les nouvelles mesures du gouvernement en place et qui détenait des liens avec le parti PRD - s'opposaient à la nouvelle réforme agraire de 1992, qui tirait ses principes du plan de modernisation de l'État.

En effet, mécontents et craintifs des changements proposés par le projet de loi sur l'eau, ils avançaient que c'était le comble du libéralisme que de tenter de faire disparaître l'État des districts d'irrigation, pour laisser ceux-ci entièrement entre les mains des usagers agricoles, qui, avec la nouvelle loi, devaient en absorber tous les coûts, rendant ainsi encore plus dispendieuse la production agricole⁹²³. Ils déploraient également l'abandon de la rationalité sociale, qui inspirait la loi fédérale des eaux en vigueur à l'époque, et le changement radical vers une approche de libre marché :

« Le caractère profondément mercantiliste et individualiste de l'initiative présidentielle, qui a aussi inspiré la nouvelle loi agraire, consacre la mobilité des droits d'eau en les dissociant de la terre et en abandonnant l'orientation sociale de la Loi fédérale des eaux actuellement en vigueur, de laquelle découlent la protection des usages domestiques et agricoles et

⁹²¹ Gloria M. DELGADO DE CANTÚ, *Historia de México. México en el siglo XX*, México, Pearson educación, 2003, p. 480 et 481. Lors de l'application du nouveau modèle de gestion de l'eau, plusieurs paysans qui étaient initialement favorables ont protesté contre les nouvelles réformes. Voir aussi Scott WHITEFORD et Roberto MELVILLE, « Water and Social Change in Mexico: An Introduction », dans S. WHITEFORD and R. MELVILLE, préc., note 845, p. 1, à la page 18.

⁹²² ORGANIZACIÓN CAMPESINA EMILIANO ZAPATA (CONSEJO EJECUTIVO), *Declaración del V congreso ordinario de la Organización Campesina Emiliano Zapata*, Mexico, 8 août 2008, en ligne: <<http://ocezmx.blogspot.com/2009/06/declaracion-del-v-congreso-ordinario-de.html>> (Consulté le 2 Septembre 2009). Voir aussi G. M. DELGADO DE CANTÚ, préc., note 921, p. 483 et 485.

⁹²³ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-12 - Número de Diario 7. Propos des députés Héctor Ramírez Cuéllar y diputado Francisco Hernández Juárez du parti Partido popular socialista PPS.

la préférence des droits des groupes « ejidales » et communautaires. »⁹²⁴ (traduction libre)

Les paysans mécontents protestaient, de même que certains groupes d'*ejidatarios*, qui se sont ralliés aux groupes *guérilleros* du Chiapas⁹²⁵. En effet, ce groupe de paysans et d'autochtones avait organisé des manifestations contre les réformes proposées par le gouvernement et se méfiaient de nouveaux modèles néolibéraux⁹²⁶.

Toutefois, la montée du nouveau discours sur l'eau n'a pas trouvé de véritable obstacle, les groupes d'opposition étant relativement minoritaires.

Section 2. Les interactions entre les acteurs

Les interactions entre les acteurs et les jeux de pouvoir entre ceux-ci à cette époque au Mexique ont permis de mettre le nouveau discours sur l'eau de l'avant, comme nous le verrons ci-après. En effet, nous étudierons les différentes interactions, alliances et activités de lobbying des principaux acteurs de l'eau qui ont permis de rendre dominant le nouveau discours sur l'eau au Mexique. Les acteurs qui préconisaient des politiques de diminution de l'État ont réussi à mettre en place un nouveau rapport de force au Mexique : en vertu de celui-ci, les idées révolutionnaires, auparavant dominantes, se sont

⁹²⁴ *Id.*, Propos du député Elpidio Tovar de la Cruz del Partido de la Revolución Democrática. Le texte en espagnol se lit comme suit:

« El carácter profundamente mercantilista e individualista de la iniciativa presidencial, inspirada en la nueva Ley Agraria, consagra la movilidad de los derechos de aguas disociándolos de la tierra, y abandonado la orientación social de la aún vigente Ley Federal de Aguas, en la que resalta la protección a los usos domésticos y agrícolas, y la preferencia de los derechos de los núcleos ejidales y comunales.»

⁹²⁵ Le groupe Rebel Armée Zapatiste de Libération nationale a déclaré la rébellion la même journée que l'entrée en vigueur de l'ALENA.

⁹²⁶ G. M. DELGADO DE CANTÚ, préc., note 921, p. 483 et 485.

retrouvées marginalisées et mises à l'écart des forums officiels au Mexique.

2.1 L'État mexicain, les organismes internationaux et les multinationales

Suite à la crise économique de 1982, un nouveau rapport de forces s'est installé au Mexique, avec l'intervention des acteurs économiques internationaux comme la Banque mondiale, le FMI et la Banque Interaméricaine de Développement. Comme nous l'avons déjà vu, ces acteurs avaient un pouvoir non négligeable, ce qui leur a permis d'imposer leur discours. Il s'agissait d'un pouvoir essentiellement économique et politique. En effet, ces institutions internationales financent des projets dans les pays en développement afin de « combattre la pauvreté ». Or, l'eau est une question qui est extrêmement liée au développement social et considérée comme l'un des facteurs de pauvreté⁹²⁷. Pour la viabilité de ces projets, donc, le gouvernement qui contracte un prêt avec ces institutions a une lourde charge de réforme des politiques publiques et, notamment, de sa législation, conformément aux exigences de ces organismes.

Le gouvernement mexicain à l'époque s'est engagé à intégrer l'idéologie défendue par ces organismes dans une série de réformes politiques et législatives, inscrivant ainsi le Mexique sur la voie de la réforme. Le parti au pouvoir à ce moment-là, le PRI, préconise cette nouvelle idéologie et fait virer les politiques interventionnistes qu'il avait mises en place depuis de nombreuses années vers des politiques de modernisation de l'État⁹²⁸. Le PRI devenait par conséquent un des principaux défenseurs de ce nouveau discours, un acteur politique

⁹²⁷ BANQUE MONDIALE, préc., note 802.

⁹²⁸ N. PINEDA, préc., note 851, p. 7.

puissant qui se trouvait à la tête du gouvernement fédéral et de nombreux gouvernements étatiques et municipaux.

Par ailleurs, les politiques de modernisation du secteur hydrique, et plus particulièrement l'ouverture à la participation du secteur privé dans la gestion de l'eau, convenaient particulièrement bien aux multinationales de l'eau⁹²⁹.

Celles-ci, alliées aux organismes de financement international et aux acteurs économiques nationaux mexicains⁹³⁰, étaient prêtes à prendre en charge les services d'eau potable et d'assainissement⁹³¹.

Il existe en réalité un fort lobbying entre les multinationales de l'eau et les organismes de financement international, comme la Banque mondiale, le FMI et la Banque interaméricaine de développement⁹³². On retrouve assez souvent les multinationales et les organismes économiques internationaux autour d'une même table, notamment dans le Conseil mondial de l'eau, le *World Water Commission*⁹³³ et le *Global Water Partnership*. En effet, les multinationales et ces organismes internationaux se retrouvent dans la plupart des forums et réseaux sur la question de l'eau et partagent des intérêts et des visions convergentes par rapport au discours sur l'eau.

⁹²⁹ FOOD & WATER WATCH, *Multinacional francesa quiere el agua de México*, en ligne : <<http://www.foodandwaterwatch.org/espanol/multinacional-francesa-quiere-el-agua-de-mexico/>> (consulté le 2 avril 2012).

⁹³⁰ Gilles CARBONNIER, « Privatisations, sous-traitance et partenariats public-privé : charity.com ou business.org? », (2004) 86-856 *RICR/ IRRC*, 737-738, en ligne : <[http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/692E9Q/\\$File/irrc_856_Carbonnier.pdf](http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/692E9Q/$File/irrc_856_Carbonnier.pdf)> (Consulté le 24 juillet 2004).

⁹³¹ N. EGREMY, préc., note 879.

⁹³² FOOD & WATER WATCH, préc., note 929.

⁹³³ Dans le conseil de direction du *World Water Commission*, on retrouve Monsieur Jérôme Monod, un dirigeant de Suez, Monsieur Enrique Iglesias, président la Banque interaméricaine de développement, et Monsieur Mohamed T. El-Ashry, de la Banque mondiale. M. Monod a été d'ailleurs le conseiller du directeur du FMI.

À titre d'exemple, M. René Coulomb, membre de la haute direction de SUEZ, est également membre fondateur et membre de la direction du Conseil mondial de l'eau (CME), un organisme plaidant en faveur de l'approche économique des ressources en eau⁹³⁴. Or, on sait que le CME travaille en étroite collaboration avec les organismes de financement international, comme la Banque mondiale. De plus, le CME fait partie du réseau *Global Water Partnership*, qui est en partie financé par la Banque mondiale. Enfin, la Canadienne Margaret Catley-Carlson, également membre de la haute direction de SUEZ, fait partie de la haute direction de ce réseau⁹³⁵.

Il est indéniable qu'un lien existe entre les multinationales et les organismes économiques internationaux. Les premières déploient beaucoup d'efforts et d'activités de lobbying auprès des seconds, mais également auprès des gouvernements et des organisations internationales de commerce, afin de convaincre les différents décideurs de faire de l'eau un « bon produit ».

Au Mexique, les multinationales s'attendaient à ce que soient mises en place de meilleures conditions afin de s'installer et d'opérer des entreprises de gestion et d'assainissement des eaux, en partenariat avec les gouvernements étatiques ou municipaux⁹³⁶. Ainsi, il était nécessaire d'adapter la législation et les politiques administratives pour que les services à offrir soient rentables⁹³⁷. L'adoption des principes économiques dans la gestion de l'eau et la qualification de

⁹³⁴ CONSEIL MONDIAL DE L'EAU, *Statuts*, 1996, en ligne: <http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/About_us/official_documents/Statuts_fran_ais_approuv_s__la_4_me_AG.pdf> (Consulté le 12 novembre 2009).

⁹³⁵ B. MARSDEN, préc., note 889.

⁹³⁶ N. EGREMY, préc., note 879.

⁹³⁷ Alejandra PEÑA GARCÍA, « Una perspectiva social de la problemática del agua », (2007) 62 *Investigaciones Geográficas (Mx)* 125, 132, en ligne: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/569/56906208.pdf>>, (consulté le 12 avril 2012).

l'eau en tant que bien économique, étaient de mise. Bref, toutes les politiques qui pouvaient faire de l'eau un bon produit intéressaient les compagnies au plus haut point⁹³⁸.

Ces grandes entreprises, réputées pour la force de leur lobbying auprès des principaux décideurs, ont toujours un accès direct à ceux qui interviennent sur la question de l'eau au Mexique⁹³⁹. En effet, le *Banco Nacional de Obras y Servicios Publicos*, ainsi que la CNA, institutions qui gèrent les prêts de la Banque mondiale, travaillent en concert avec la OIEau⁹⁴⁰, et le WEC⁹⁴¹, organismes qui représentent surtout les intérêts des grands consortiums transnationaux du secteur de l'eau⁹⁴².

Grâce à des alliances avec le gouvernement et les entrepreneurs mexicains, les multinationales de l'eau ont réussi à se faire attribuer les contrats de gestion de l'eau potable dans quelques villes mexicaines⁹⁴³.

2.2 Les relations Mexique- États-Unis et la signature de l'ALENA

Les nouvelles lignes directrices mises de l'avant par la politique de modernisation impliquaient l'ouverture des frontières mexicaines vers le marché international. Ainsi, à la fin des années 1980, le Mexique

⁹³⁸ FOOD & WATER WATCH, préc., note 929.

⁹³⁹ G. SCHMIDT, préc., note 644, p. 26.

⁹⁴⁰ L'OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU, préc., note 892.

⁹⁴¹ WORLD ENVIRONMENT CENTER, préc., note 893.

⁹⁴² G. SCHMIDT, préc., note 644, p. 21.

⁹⁴³ La ville d'Aguascalientes fut la pionnière en matière de privatisation de la gestion de l'eau potable, en concluant une entente avec un consortium formé des entreprises ICA et de la Française Générale des Eaux (aujourd'hui VEOLIA). L. ROLLAND et Y. VEGA-CARDENAS, préc., note 602, 35.

entamait des pourparlers avec les États-Unis et le Canada dans le but de signer l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Mais il y avait des préalables : il fallait ajuster une série de politiques et de normes juridiques afin de réduire les obstacles au commerce international. Les États-Unis s'attendaient à un remaniement des politiques publiques mexicaines dans bon nombre de domaines, y compris l'environnement et l'eau. La législation environnementale devait être concordante afin d'éviter la fuite des investisseurs au Mexique en raison de la faiblesse de sa législation⁹⁴⁴. Le Mexique adopte alors des mesures environnementales concordantes avec les standards nord-américains, parmi lesquelles, l'adoption des nouvelles politiques environnementales, incluant la question de l'eau douce⁹⁴⁵ et la restructuration du secteur agricole pour qu'il devienne plus concurrentiel⁹⁴⁶.

À l'époque, les États-Unis reprochaient au Mexique l'absence de politique adéquate de la gestion des eaux et craignaient que ceci empêche le Mexique d'honorer ses obligations en vertu du traité des eaux partagées de 1944:

« Mexico owned the United States about 1 million acre-feet of water at the end of the 1992-1997 accounting cycle. Valley irrigation officials attribute Mexico's water debt to inadequate management of the water in the six tributaries specified by the

⁹⁴⁴ Paul A. HERBIG et Daniel D. BUTLER, « The Greening of International Marketing », dans Alma MINTU, Héctor LOZADA et Michael POLONSKY (éditeurs), *Environmental Issues in the curricula of International business : the green Imperative*, Binghamton, (N.Y.), International Business Press, 1993, p. 63 à la page 67.

⁹⁴⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-12 - Número de Diario 7, interventions du député Francisco Hernández Juárez. Il affirme que le projet de Loi sur les eaux nationales de 1992 suit les exigences du Traité de libre échange nord-américain.

⁹⁴⁶ BANQUE MONDIALE, préc., note 838; BANQUE MONDIALE, préc., note 841. Voir aussi BANQUE MONDIALE, préc., note 840.

treaty. They say that Mexico lacks a coordinated policy to manage tributary water to meet local agricultural, municipal, and industrial needs in addition to the country's obligations under the treaty. »⁹⁴⁷

Les États-Unis s'attendaient à l'adoption par le Mexique de principes concordants avec les politiques de gestion prévalant dans le Sud-ouest des États-Unis. En effet, les politiques de décentralisation de la gestion de l'eau adoptées au Mexique permettaient de mettre en place plus facilement des projets communs dans les régions frontalières, tant au niveau de l'approvisionnement que de l'assainissement des eaux⁹⁴⁸, et même de désalinisation de l'eau de mer⁹⁴⁹.

Depuis 1992, plusieurs projets d'amélioration environnementale ont été mis en place entre les deux pays et des institutions de financement ont été créées pour des projets de réhabilitation des ressources naturelles de la frontière, incluant l'eau⁹⁵⁰. Ainsi, avec la signature de l'ALÉNA, de nouveaux forums trilatéraux ont été créés, comme la Commission de Coopération environnementale (CCE), mais également des forums bilatéraux, comme la Commission de coopération environnementale frontalière (BECC ou COCEF⁹⁵¹) et la

⁹⁴⁷ HOUSE RESEARCH ORGANIZATION, TEXAS HOUSE OF REPRESENTATIVES, Interim News/ Communiqué, 77-7, « Behind the U.S.-Mexico Water Treaty Dispute », (avril 30 2002), p. 3 et 4, en ligne: <<http://www.hro.house.state.tx.us/interim/int77-7.pdf>> (consulté le 9 Septembre 2009).

⁹⁴⁸ JUNTA AMBIENTAL DEL BUEN VECINO, *Manejo de los recursos hídricos de la frontera*, 2005, p. 15 et 16, en ligne: <http://epa.gov/ocem/gneb/gneb8threport/gneb8threport_sp.pdf> (consulté 3 septembre 2009).

⁹⁴⁹ Enrique LOPEZ CALVA, *Estudio de factibilidad binacional para la construcción de una planta desalinizadora en Rosarito, B.C. que servirá a las poblaciones de Tijuana, Rosarito y el Sur de California*, Forum Agua regional en tiempos globales (2009), Tijuana B.C., en ligne: <http://www.cespt.gob.mx/cultura/pdf/ForoReg2009_PonEstudioFact.pdf> (Consulté le 19 août 2009). Voir aussi S. RAMOS, préc., note 898.

⁹⁵⁰ JUNTA AMBIENTAL DEL BUEN VECINO, préc., note 948, p. 15 et 16.

⁹⁵¹ En espagnol COCEF (Comisión de cooperación Ecológica fronteriza) Cette institution a été créée en novembre de 1993. COMISIÓN DE COOPERACIÓN ECOLÓGICA

Banque de développement de l'Amérique du Nord (NADB ou BDAM⁹⁵²). Ces forums avaient entre autres pour objectif de promouvoir la discussion sur la question de l'eau⁹⁵³ et de financer des projets concernant la gestion de l'eau dans les villes frontalières⁹⁵⁴. D'ailleurs, les investissements atteignaient 618 millions de dollars américains en 1999 pour des questions environnementales concernant la frontière États-Unis/Mexique. Ces institutions ont contribué de façon importante à la décentralisation de la gestion de l'eau et de l'assainissement au Mexique.

Le rapport d'influence et de domination du puissant voisin s'est traduit par la signature de l'ALÉNA et par la modification des politiques publiques et législatives mexicaines de l'époque. Les transformations du secteur de l'eau obéissaient également à cette domination, tel qu'il appert du journal des débats tenus en chambre lors de l'adoption du projet de Loi sur les eaux nationales de 1992 et, plus particulièrement, dans les propos du député Francisco Hernández Juárez:

« Il est évident que l'objet de ce projet de loi s'inscrit dans le cadre des réformes constitutionnelles et législatives qui obéissent aux exigences établies dans le Traité de libre-échange. Le projet de loi s'adapte aux intérêts de tout privatiser, d'ouvrir les portes de façon indiscriminée aux investissements étrangers

FRONTERIZA, *Cocef y BDAN, Cooperación nacional exitosa*, en ligne: <<http://www.cocef.org/>> (Consulté le 15 Septembre 2009).

⁹⁵² Banco de desarrollo de America del Norte (BDAN) Cette institution a été créée en novembre de 1993. NORTH AMERICAN DEVELOPMENT BANK, *Origins*, en ligne: <<http://www.nadb.org/>> (Consulté le 15 Septembre 2009).

⁹⁵³ John M. DONAHUE et Irene J. KLAVER, « Sharing Water internationally, past, present and future- Mexico and the United States », (2009) 24-1 *Southern rural sociology* 15, 19.

⁹⁵⁴ Stephen P. MUMME et Christopher BROWN, « Decentralizing Water Policy on the U.S.-Mexico Border », dans S. WHITEFORD and R. MELVILLE, préc., note 845, p. 231, à la page 237.

et aux investissements privés nationaux, mais avec des conditions flexibles pour s'enrichir en peu de temps. »⁹⁵⁵
(Traduction libre)

2.3 L'État mexicain et les acteurs nationaux

Le gouvernement mexicain formé par le PRI a joué un rôle déterminant dans la poussée de l'approche économique de l'eau et de sa concrétisation dans les politiques publiques et les lois concernant l'eau. En effet, le PRI est devenu l'un des principaux moteurs de l'adoption du nouveau discours sur l'eau, permettant ainsi le Mexique de répondre aux engagements contractés auprès des organismes de financement internationaux⁹⁵⁶.

Le PRI a établi des alliances avec d'autres partis politiques, comme le PAN⁹⁵⁷. Ce dernier a appuyé les politiques de modernisation du Mexique et a contribué à donner une impulsion à cette nouvelle

⁹⁵⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-12 - Número de Diario 7, intervention du député Francisco Hernández Juárez: Le texte en espagnol se lit comme suit:

« Es evidente también que el sentido de esta Ley está orientado a las reformas constitucionales y de las leyes reglamentarias que obedecen a las exigencias establecidas en el Tratado de Libre Comercio. La Ley se está adecuando al interés de privatizar todo, de abrir las puertas indiscriminadamente a la inversión extranjera, así como a la inversión privada nacional. Pero con todas las condiciones flexibles para enriquecerse en poco tiempo. »

⁹⁵⁶ G. M. DELGADO DE CANTÚ, préc., note 921, p. 480 et 481.

⁹⁵⁷ Après une longue période d'hégémonie politique du PRI à la tête des gouvernements étatiques, municipaux et présidentiel, ce n'est qu'en 1989 qu'un autre parti remporte les élections d'un État. C'est en fait le candidat du PAN qui est devenu le gouverneur de l'État de la Basse Californie. Par la suite, ce parti a continué à remporter les élections dans des municipalités et des États, surtout ceux qui se trouvent à la frontière avec les États-Unis. Enfin, en 2000, ce parti a gagné les élections présidentielles avec le président FOX (2000- 2006). Voir : N. PINEDA, préc., note 901, à la page 169. À l'intérieur de ce parti, on retrouve de grands entrepreneurs mexicains. En effet, Vicente Fox était le président de COCA-COLA avant de devenir candidat à la présidence du Mexique.

politique au sein des institutions mexicaines. En effet, le virage que prenaient les politiques mexicaines était en concordance avec les lignes directrices de ce parti, dont un grand nombre de membres provenaient du milieu des affaires.

En alliance avec le PRI, le PAN était l'un des principaux promoteurs des changements politiques et juridiques de la gestion de l'eau au Mexique. Ce parti a été un des acteurs clés lors de l'adoption de la nouvelle législation des eaux au Mexique⁹⁵⁸.

Afin d'obtenir la majorité parlementaire requise, il fallait obtenir l'appui d'autres partis politiques, plus faciles à rallier que les partis d'opposition, au nouveau discours sur l'eau. Parmi ceux-ci, on retrouvait le *Partido autentico de la revolution mexicana* et le *Partido del frente cardenista*, qui étaient composés d'anciens membres du PRI⁹⁵⁹. Les représentants de ces partis politiques trouvaient innovateur le fait de créer des marchés d'eau. Ils étaient également d'avis que les principes économiques de cette nouvelle approche contribueraient à l'amélioration de la gestion de l'eau au Mexique⁹⁶⁰.

Les institutions publiques ont permis de consolider l'approche économique de l'eau en adoptant les lignes directrices qu'imposaient les nouvelles politiques publiques. Parmi les institutions publiques nationales jouant un rôle clé en matière d'eau, on retrouve la

⁹⁵⁸ Diario de los Debates del Senado del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II - Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-24 - No. de Diario 9.

⁹⁵⁹ Ces partis politiques n'existent plus à l'heure actuelle. Voir : Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Legislatura LV - Año II - Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-12 - Número de Diario 7.

⁹⁶⁰ *Id.*, voir propos des députés Samuel Moreno Santillán, et Abundio Ramírez Vázquez.

Commission nationale de l'eau (CNA)⁹⁶¹, organisme gouvernemental qui a été créé en 1989. Celle-ci avait pour but de concevoir des plans, des programmes et des cadres politiques et réglementaires pour l'eau douce au Mexique. On retrouvait également l'*Instituto Mexicano Tecnico del Agua* (ci-après IMTA) et les ministères de l'Environnement (SEMARNAT)⁹⁶² et de l'Agriculture (SAGARPA)⁹⁶³ qui, à titre de forums et d'acteurs officiels, poussaient en faveur de l'adoption de la nouvelle doctrine de l'eau. Ces institutions ont connu une restructuration importante afin de mettre en place les nouvelles directives aux niveaux politique, économique et juridique⁹⁶⁴.

D'autres alliances se sont créées au niveau national, étatique et municipal afin de convaincre les principaux acteurs mexicains. Pour ce qui est du secteur commercial et industriel, les diverses chambres de commerce qui regroupent les usagers commerciaux et industriels de l'eau ont été approchées par la CNA. D'ailleurs, le Conseil du Patronat mexicain (COPARMEX), qui avait des liens avec le parti d'action national PAN⁹⁶⁵, a été l'un des acteurs qui a contribué le plus à répandre le discours sur l'eau parmi ses membres. Ces réseaux économiques ont aussi servi de moteur à cette école de pensée, puisqu'ils partageaient déjà les principes que ce discours mettait de l'avant⁹⁶⁶.

⁹⁶¹ La CNA a été créée sous décret présidentiel en 1989. COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, préc., note 854.

⁹⁶² Secretaria de medio ambiente y recursos naturales.

⁹⁶³ Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

⁹⁶⁴ Parmi les programmes financés par la Banque mondiale, on retrouvait le renforcement des institutions dans le secteur de l'eau. Voir : BANQUE MONDIALE, préc., note 857, p. 3.

⁹⁶⁵ M. MODOUX, préc., note 623, p. 110.

⁹⁶⁶ Puisque ces réseaux fonctionnent à la fois au niveau national, régional et local, leur action s'en trouve d'autant plus efficace. Le fait de travailler en étroite collaboration fait en sorte de coordonner les directives au niveau national avec celles adoptées au niveau local. En effet, dans un pays fédéré et centralisé comme le

L'appui des acteurs économiques comme les entrepreneurs et les industriels a été des plus faciles à obtenir étant donné qu'ils étaient plus favorables à cette doctrine. Les changements proposés dans le domaine de l'eau étaient concordants avec leurs intérêts et leurs idéologies⁹⁶⁷. De nombreuses alliances ont ainsi été signées, comme ce fut le cas entre la Chambre de l'industrie de la transformation mexicaine CANACINTRA ⁹⁶⁸ et l'IMTA et entre la Chambre nationale de l'industrie de la construction et la CNA⁹⁶⁹. Ces acteurs en ont tiré profit : les trois plus grandes compagnies de construction au Mexique ont obtenu les premiers contrats de concession de la gestion de l'eau⁹⁷⁰.

Les négociations avec le secteur agricole étaient plus complexes, puisque bon nombre d'agriculteurs se méfiaient des nouvelles tendances adoptées par l'État mexicain. En effet, suivant les politiques de diminution de l'État, le projet visait à déléguer aux particuliers la gestion des ressources en eau et, plus particulièrement, aux usagers agricoles. Ceci avait pour effet d'alléger la charge de l'État fédéral, ce qui impliquait moins de financement de sa part. Ainsi, le

Mexique, c'est la seule façon pour les groupes d'acteurs de fonctionner afin d'avoir un poids politique important.

⁹⁶⁷ Ces acteurs se regroupent dans plusieurs chambres de commerce de la construction. Leur pouvoir d'influence est indéniable grâce au réseautage, leur implication dans le secteur politique et le lobbying.

⁹⁶⁸ CANACINTRA, *Entente entre la chambre de l'industrie de la transformation mexicaine CANACINTRA et IMTA*, 1997, en ligne : <<http://www.canacintra.org.mx/juridico/CONVENIOS.pdf>> (consulté le 2 septembre 2009).

⁹⁶⁹ CÁMARA MEXICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN, *Entente entre la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción et la CNA*, 1998, en ligne : <<http://www.cmic.org/comisiones/sectoriales/infraestructurahidraulica/conagua/convenio220109.pdf>> (consulté le 2 septembre 2009).

⁹⁷⁰ Nicolas PINEDA PABLOS et Alejandro SALAZAR ADAMS, « De las juntas federales a las empresas de agua: la evolución institucional de los servicios urbanos de agua en México 1948-2008 », dans Roberto OLIVARES et Ricardo SANDOVAL, (Coord.), *El agua Potable en México, historia reciente, actores, procesos y propuestas*, ANEAS, México, 2008, p. 70, à la page 82.

gouvernement cherchait à déléguer l'administration de districts d'irrigation directement aux agriculteurs, afin que ceux-ci deviennent les responsables immédiats de l'administration de l'eau pour l'irrigation et les infrastructures :

« De façon concertée avec les producteurs agricoles, nous avons progressé sous deux aspects. D'une part, nous avons pu accroître la capacité financière des districts d'irrigation, ce qui réduira les subventions fédérales et permettra d'exécuter adéquatement les programmes de conservation, car nous disposons de plus de ressources pour s'occuper des nouveaux besoins en infrastructures d'irrigation. D'autre part, nous progressons avec l'idée que les usagers eux-mêmes gèrent de façon autonome les districts d'irrigation, dans des conditions qui permettront leur fonctionnement indépendant, tant financièrement qu'administrativement. »⁹⁷¹ (Traduction libre)

Grâce aux liens étroits existant entre la Fédération nationale paysanne et le PRI⁹⁷², les négociations de la réforme hydrique pour le secteur agricole ont été facilitées. En outre, ce secteur recevait depuis 1987 du financement de la Banque mondiale pour sa modernisation, ce qui impliquait la prise en charge des infrastructures de l'eau par les agriculteurs en raison des nouvelles politiques⁹⁷³.

⁹⁷¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos mexicanos. Legislatura LV - Año I – Segundo Periodo Ordinario - Fecha 1992-07-02 - Número de Diario 23, p. 2924 et 2925. En espagnol se lit comme suit:

« En forma concertada con los productores rurales, se ha avanzado en dos aspectos. Por un lado, se ha podido incrementar la capacidad financiera de los distritos de riego, en lo que se reduce el subsidio federal, se ejecutan adecuadamente los programas de conservación y se dispone de mayores recursos para atender nuevas necesidades de infraestructura. Por otro lado, se avanza con éxito con el propósito de que sean los propios usuarios quienes se hagan cargo de la administración de los distritos de riego, en condiciones que permitan su funcionamiento financieramente autónomo y administrativamente independiente. »

⁹⁷² Voir *supra*.

⁹⁷³ BANQUE MONDIALE, préc., note 838. L'objectif de ce prêt était l'augmentation de la productivité agricole, de l'exportation des produits agricoles, des revenus des fermes et de l'emploi rural. Depuis, des sommes importantes ont été allouées pour la modernisation de l'agriculture, de la technologie de la production et de l'irrigation. Voir aussi BANQUE MONDIALE, préc., note 841; BANQUE MONDIALE, préc., note 840.

Plusieurs forums se sont organisés afin de rejoindre le secteur agricole. Ainsi, outre la Commission nationale de l'eau et le Ministère de l'agriculture mexicain, la Confédération nationale paysanne (*Confédération nacional campesina*) a joué un rôle très important à ce niveau. Celle-ci, qui affiche une affiliation politique claire au PRI, rassemble des agriculteurs, des éleveurs de bétail et des *ejidatarios*. Il y a aussi le *Congreso Permanente Agrario*, qui rassemble la grande majorité des organisations paysannes et qui assure la défense des intérêts des agriculteurs. Ces forums constituaient des espaces clés pouvant servir, certes à convaincre les agriculteurs de la légitimité du nouveau discours sur l'eau, mais également à exposer les préoccupations des membres du secteur, dont certains étaient plus craintifs que d'autres concernant les transformations qu'était en train de subir le secteur agricole⁹⁷⁴.

Ainsi, sous l'influence du PRI⁹⁷⁵, la majorité des agriculteurs ont perçu les avantages que ce nouveau discours leur apportait. Ils deviendraient propriétaires de 70 pourcent des droits d'eau, ce qui leur donnerait un pouvoir non négligeable sur la ressource, à la condition d'assumer leurs responsabilités eu égard aux infrastructures d'irrigation. Ainsi, la plupart des agriculteurs ont adopté le nouveau discours sur l'eau, d'autres se sont fait imposer celui-ci. Cependant, il a fallu apporter des nuances à la nouvelle politique de l'eau dans le sens des compromis faits avec ce secteur⁹⁷⁶.

⁹⁷⁴ Humberto SERRANO PEREZ, « Tres millones de campesinos sin tierra », *El Nacional*, (Junio 15 1992), année LXIV. T.1. No. 22,756, Secc. Sociedad, p. 11.

⁹⁷⁵ Les agriculteurs entretiennent des liens importants avec les partis politiques, mais en particulier avec le *Partido Revolucionario Institucional* (PRI). En effet, ils étaient organisés dans la Fédération nationale paysanne qui déclare ouvertement ses liens avec le PRI. Ce parti aurait organisé des rencontres avec les fermiers afin de les convaincre des avantages de ce nouveau discours. CONFEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA, *Inicio*, en ligne : <www.cnc.org.mx>, (consulté le 19 octobre 2009.)

⁹⁷⁶ S. WHITEFORD et R. MELVILLE, pré., note 921, à la page 18.

Bref, à la lumière des nouvelles politiques, les agriculteurs devenaient, pratiquement, les propriétaires de la plupart des ressources en eau, plaçant ceux-ci parmi les principaux acteurs au Mexique.

2.4 La marginalité des groupes d'opposition

Le groupe d'opposants à cette nouvelle école de pensée ne possédait pas la balance du pouvoir à l'époque : les partis politiques PRD et PPS étaient minoritaires au sein du Congrès national et ne détenaient pas le pouvoir, ni au niveau national, ni au niveau étatique.

Ces partis ont créé leurs propres réseaux et forums afin de protester contre les idéologies néolibérales qui se mettaient en place à ce moment-là. Ainsi, dans des espaces conçus par ces acteurs⁹⁷⁷, des partis politiques comme le PRD et le PPS, conjointement avec des groupes d'autochtones, de citoyens, d'*éjidatarios*, de quelques ONG et d'universitaires, s'opposaient à la tendance vers la privatisation et le libre échange qu'adoptait le gouvernement⁹⁷⁸. Des réseaux se mettaient en place - comme le Réseau mexicain d'action contre le libre échange⁹⁷⁹ - de nouvelles ONG s'organisaient - comme le Fond d'appui des organisations autochtones⁹⁸⁰ - et des moyens de pression se déployaient - comme la manifestation publique organisée en janvier 1992 par l'*Organizacion campesina Emiliano Zapata*⁹⁸¹.

⁹⁷⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II - Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-10 - Número de Diario 6, p. 273.

⁹⁷⁸ Alejandro ENCINAS RODRÍGUEZ, « Respuesta de Alejandro Encinas a Eduardo Biseca », *La Jornada*, (27 novembre 1992), Année 9e., No. 2951, Secc. El Correo ilustrado, p. 2.

⁹⁷⁹ RED MEXICANA DE ACCIÓN FRENTE AL LIBRE COMERCIO, *Pagina principal*, en ligne: <<http://www.rmalc.org.mx/rmalc.htm>> (Consulté le 2 Septembre 2009).

⁹⁸⁰ N. HARVEY, préc., note 919, p. 211.

⁹⁸¹ G. M. DELGADO DE CANTÚ, préc., note 921, p. 483 et 485.

Les changements dans la gestion de l'eau soulevaient des mécontentements auprès d'une partie de la population. De plus avec la mise en place du traité de libre-échange, cette période a été fort mouvementée dans l'histoire mexicaine. La stratégie des groupes d'opposition visait à faire réagir l'opinion publique, car le rapport de forces plaçait le nouveau discours sur l'eau en position de tête. Malgré l'avancement et la prédominance du nouveau discours dans les forums officiels, les opposants ont continué à travailler sur le terrain, à différents niveaux, afin d'empêcher l'application de tous les volets de cette nouvelle idéologie.

Chapitre III. L'institutionnalisation

Le processus de construction sociale du droit implique l'institutionnalisation de l'idéologie dominante par le biais de l'adoption d'une loi et de son application⁹⁸². En effet, comme Gunther Teubner nous l'explique, le droit, comme discours lui-même institutionnalisé, peut à son tour créer la société et la modeler. Le discours juridique devient par conséquent un nouveau sujet épistémique⁹⁸³.

Ainsi, le processus d'institutionnalisation du nouveau discours sur l'eau visait, dans un premier temps, à insérer dans une loi les principes découlant de l'approche économique et, dans un deuxième temps, à appliquer cette loi. Les acteurs prônant l'approche économique devaient d'abord convaincre le législateur fédéral de la pertinence des nouvelles mesures et, ensuite, convaincre ses homologues étatiques d'élaborer des politiques concordantes avec les principes (Section 1). Les autorités de l'eau, tant nationales qu'étatiques, devaient imposer un certain discours afin de mieux réussir son implantation (Section 2). Nous verrons que l'application de cette nouvelle culture, loin d'être facile, a créé beaucoup de bouleversements dans la population mexicaine.

Section 1. Les modifications législatives

Lors du processus d'adoption du projet de loi portant sur les eaux nationales, le Congrès de l'Union est devenu le forum par excellence pour institutionnaliser le nouveau discours sur l'eau.

⁹⁸² T. R. VAUGHAN et G. SJOBERG, préc., note 70, à la page 161.

⁹⁸³ G. TEUBNER, préc., note 13, p. 177.

Suite aux quelques débats préalables organisés par le Congrès sur la question de l'eau⁹⁸⁴, et aux représentations des acteurs auprès des députés et des sénateurs, la Loi sur les eaux nationales a été adoptée en 1992⁹⁸⁵. C'est devant chacune de deux Chambres⁹⁸⁶ que les élus ont amené les revendications que les acteurs sociaux leur avaient confiées. Leurs propos sont révélateurs des intérêts et des idéologies qui dominaient à l'époque : ils dévoilent, d'une certaine façon, le jeu des acteurs sociaux derrière le nouveau projet de loi sur les eaux. Le rapport de forces favorisait nettement les acteurs qui soutenaient le nouveau discours sur l'eau.

La Loi sur les eaux nationales de 1992 était imprégnée de la rationalité économique. Les mémoires des débats parlementaires révèlent la lutte des acteurs sociaux pour faire dominer un discours sur l'autre. Les argumentaires avancés par les députés soutenaient les principes d'écoles de pensées qui s'affrontaient⁹⁸⁷.

Le projet de Loi sur les eaux nationales a été présenté par le président Carlos Salinas, par l'intermédiaire de son secrétaire de gouvernement,

⁹⁸⁴ Avant l'adoption de la loi il y a eu une série de forums qui regroupaient plusieurs partis politiques. Après plusieurs demandes d'accès à l'information faites auprès du bureau des archives du Congrès mexicain afin d'obtenir accès aux mémoires relatifs à ces débats, il semble que ces documents ont été égarés, d'où l'impossibilité d'en faire une étude approfondie. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-10 - Número de Diario 6, p. 275.*

⁹⁸⁵ *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10.

⁹⁸⁶ Selon la Constitution mexicaine, le Mexique possède un système bicaméral, soit la Chambre des députés et le Sénat. Une initiative législative doit passer pour discussion et adoption par les deux chambres du Congrès de l'Union. Voir *Constitución*, art. 50.

⁹⁸⁷ Le véritable débat a eu lieu dans la Chambre des députés. Par contre, au Sénat il n'y a pas eu de débat. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año I – Segundo Período Ordinario - Fecha 1992-07-02 - Número de Diario 23; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-12 – No. de Diario 7.*

M. Fernando Gutierrez Barrios, le 2 juillet 1992⁹⁸⁸. Dans son discours, il faisait référence à la raréfaction de l'eau au Mexique et mettait l'accent sur l'importance de la reconnaissance de sa valeur économique et de l'utilisation des instruments économiques pour sa gestion, comme principales solutions à la crise de l'eau⁹⁸⁹.

En réalité, on peut constater que les piliers du nouveau discours sur l'eau, promu par les organismes de financement international, transparaissent dans le discours présidentiel. D'une part, il souligne l'importance d'adopter une approche économique de l'eau, il met de l'avant le discours sur la rareté de l'eau pour faire de l'eau un bien économique, et, d'autre part, il mise sur la gestion efficace de l'eau, qui implique des investissements dans la technologie et l'intervention du secteur privé dans la gestion.

Dans le même sens, le projet de loi proposait un modèle de répartition de l'eau par le biais de la cession des droits d'eau aux usagers. Ces droits pouvaient être transmis entre usagers sans distinction du type d'usage, moyennant l'autorisation de l'autorité concernée. Ce modèle de gestion permettait ainsi la création des marchés d'eau⁹⁹⁰.

En effet, le projet proposait l'introduction des mécanismes du marché, lesquels viendraient contribuer à la gestion efficace de l'eau, comme l'exprimaient les promoteurs du projet :

⁹⁸⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año I – Segundo Período Ordinario - Fecha 1992-07-02 - Número de Diario 23.

⁹⁸⁹ *Id.*, p. 2921.

⁹⁹⁰ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-10 – No. de Diario 6.

« Ceci permettra également, dans certains cas, l'introduction des mécanismes du marché pour la transmission des droits, à titre d'instruments qui, sous certaines conditions et circonstances, viendront appuyer l'usage efficace de l'eau. Pour ce faire, la Commission nationale de l'eau, par le biais de dispositions à caractère général, autorisera la transmission des droits sous la seule exigence d'inscrire les opérations dans le *Registro Público de Derechos de Agua*. »⁹⁹¹ (Traduction libre)

Le discours présidentiel affirmait que cette concession de droits d'eau n'allait pas à l'encontre du statut juridique de l'eau, mais, au contraire, que la constitution permettait d'ouvrir la porte à la concession des droits d'eau aux utilisateurs. Aussi, il avançait que l'article 27 de la Constitution consacrait les eaux comme faisant partie du domaine public de la nation et que l'article 28⁹⁹² de ce même texte permettait la concession des biens de la nation⁹⁹³.

⁹⁹¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos mexicanos. Legislatura LV - Año I – Segundo Período Ordinario - Fecha 1992-07-02 - Número de Diario 23, p. 2925-2926. Le texte en espagnol se lit comme suit:

« Esto permitirá igualmente, en algunos casos, introducir mecanismos de mercado para la transmisión de los derechos, como uno de los instrumentos que, bajo ciertos supuestos y en determinadas circunstancias, puede apoyar el uso eficiente del agua. Para estos casos se prevé la posibilidad de que la Comisión Nacional del Agua, mediante disposiciones de carácter general, autorice la transmisión de derechos con el simple requisito de inscribir estas operaciones en el Registro Público de Derechos de Agua.»

⁹⁹² Il est cependant important de souligner que l'article 28 de la Constitution mexicaine avait été réformé en 1983 dans le but de permettre la concession des services publics au secteur privé. L'alinéa 10 de l'article 28 se lit comme suit :

« L'État pourra, dans le respect des lois et lorsque l'intérêt général le justifiera, concéder la prestation des services publics ou l'exploitation, l'usage et le bénéfice des biens du domaine de la fédération, sous réserve des dispositions contenues dans la loi. Les lois fixeront les modalités et les conditions qui assureront l'efficacité de la prestation des services et l'utilisation sociale des biens et éviteront les phénomènes de concentration qui iraient à l'encontre de l'intérêt public » (Traduction libre).

⁹⁹³ Ceci était d'ailleurs exprimé dans les considérations préliminaires de présentation du projet de loi. Voir: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos mexicanos. Legislatura LV - Año I – Segundo Período Ordinario - Fecha 1992-07-02 - Número de Diario 23, p. 2921.

L'ouverture vers la participation du secteur privé était un des objectifs ouverts et clairs de ce projet de loi :

« Les principaux objectifs du projet de loi qui est soumis à la considération du Congrès de l'Union sont : [...] l'obtention d'une plus grande participation des particuliers dans la construction et l'opération des infrastructures et des services publics hydrauliques [...] En même temps, on vise à faciliter l'ouverture du pays aux modèles de participation privée et sociale dans la construction et l'opération de barrages, d'aqueducs et d'autres infrastructures hydrauliques à caractère fédéral, ainsi que la prestation des services correspondants. »⁹⁹⁴. (Traduction libre)

Ainsi, cette ouverture allait combler directement les attentes des multinationales et du secteur privé qui se préparaient à la prise en charge des services d'eau. En effet, comme nous l'avons déjà vu, les multinationales et le secteur privé attendaient des conditions idéales pour prendre en charge les services d'eau potable et d'assainissement : l'adoption des principes d'utilisateur-payeur et de rentabilité du service était parmi leurs principales conditions.

Dans son discours, le gouvernement dévoile son intention d'entériner ce principe :

« Un principe de base de la nouvelle législation fait référence à l'obligation de tous les usagers de contribuer au développement hydraulique par le biais du paiement de droits d'utilisation des eaux nationales [...] »⁹⁹⁵

⁹⁹⁴ *Id.*, p. 2923, 2924. Le texte en espagnol se lit comme suit:

« Los principales objetivos de la iniciativa que se somete a la consideración del honorable Congreso de la Unión son: [...] La mayor participación de los particulares en la construcción y operación de infraestructura y servicios hidráulicos [...] Asimismo, se ha propiciado la apertura de esquemas para la participación de la inversión privada y de la social en la construcción y operación de presas, acueductos y demás infraestructura hidráulica federal, así como por la prestación de los servicios correspondientes. »

⁹⁹⁵ *Id.*, p. 2926. Le texte en espagnol se lit comme suit:

«Un principio básico de la nueva legislación se refiere a la obligación que tienen todos los usuarios, por ese simple hecho, de contribuir al desarrollo

Mais plus encore, son intention était de réviser les tarifs afin que les services d'eau puissent être rentables :

« Parmi les principales mesures pour mettre fin aux problèmes de l'eau [...] le gouvernement cherche à entreprendre des actions pour que le prix moyen de l'eau reflète sa véritable valeur et son coût social. »⁹⁹⁶

Par ailleurs, le projet de loi accordait beaucoup d'autonomie au secteur agricole et mettait sur le même pied les terres et l'eau. Les utilisateurs agricoles allaient pouvoir échanger les droits d'eau de la même manière qu'ils pouvaient aliéner les terres *ejidales* depuis la réforme agraire de 1992⁹⁹⁷. Il était nécessaire, cependant, de compter avec l'autorisation de la CNA pour le transfert d'eau entre usages différents :

« L'eau pour l'usage agricole, d'après le projet de loi, aura la même mobilité que la terre. Dans ce sens, la loi, respectueuse de l'autonomie et de la liberté des *ejidos* et des communautés, laisse à leur décision la distribution et le transfert des droits d'eau à l'intérieur de ces mêmes communautés, sans intervention de l'autorité. Cependant, lorsque ces opérations se font à l'extérieur de la communauté, elles devront s'enregistrer. Dans le cas où les droits sont transmis aux personnes physiques et aux sociétés en dehors des *ejidos* ou des communautés, ces transmissions devront être autorisées par l'État. »⁹⁹⁸

hidráulico mediante el pago de derechos por el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, [...]. »

⁹⁹⁶ *Id.*, p. 2923. Le texte en espagnol se lit comme suit: « Dentro de las medidas principales que se han implantado para corregir la problematica del agua [...] el gobierno federal ha emprendido acciones para que el precio promedio del agua refleje su verdadero valor y costo social. »

⁹⁹⁷ Les terres « ejidales » n'étaient pas auparavant transférables. Ce n'est que depuis la réforme agraire de 1992 que ces terres peuvent être aliénées.

⁹⁹⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos mexicanos. Legislatura LV - Año I - Segundo Período Ordinario - Fecha 1992-07-02 - Número de Diario 23, p.2923. En espagnol se lit comme suit:

« El agua, de acuerdo con la iniciativa, tendrá la misma movilidad que la tierra en el uso agrícola. En este sentido, la ley, respetuosa de la autonomía

Enfin, le discours du gouvernement affirmait que ce projet de loi obéissait à une mouvance internationale vers la modernisation de la législation hydraulique dans le monde⁹⁹⁹. Il faisait alors référence, d'une part, aux directives récemment adoptées dans la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable* de 1992¹⁰⁰⁰ qui propulsaient les mécanismes du marché pour la gestion des ressources naturelles incluant l'eau douce, et, d'autre part, aux exigences des partenaires de l'ALENA comme l'opposition le révélait¹⁰⁰¹.

Le projet de loi est ensuite étudié devant la Commission de ressources hydrauliques de la Chambre des députés du Congrès de l'Union¹⁰⁰². En effet, les débats soutenus en chambre sont révélateurs des

y libertad de ejidos y comunidades, de ejidatarios y comuneros, deja a su decisión la distribución y transferencia de derechos de agua al interior de los mismos, sin intervención de la autoridad, registrando las operaciones cuando se realicen al exterior. En el caso de que los derechos se transmitan a personas físicas o sociedades fuera del ejido o comunidad, aquellas requerirían obtener de la autoridad la concesión respectiva.»

⁹⁹⁹ « La iniciativa se enmarca en las tendencias actuales de la modernización de la legislación hidráulica en el mundo. » Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-10 - Número de Diario 6, p. 273.

¹⁰⁰⁰ *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable*, Doc. N.U. DPI/1299 1992. Cf. UN Departement of Economic and Social Affaires, Division for Sustainable Development, *Agenda 21*, Doc. N.U. A/CONF.151/26, 2002.

¹⁰⁰¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-12 - Número de Diario 7. Intervention du député Francisco Hernández Juárez:

« C'est évident que cette loi est orientée dans le même sens que les réformes constitutionnelles et législatives qui obéissent aux exigences consacrés dans le Traité de libre-échange. Cette loi s'adapte à l'intérêt de tout privatiser, d'ouvrir les portes aux investissements étrangers, ainsi comme aux investissements nationaux de nature privé. Elle consacre ainsi des conditions favorables pour s'enrichir en peu de temps. (Traduction libre).

¹⁰⁰² Rapport de la Commission des ressources hydriques déposé en Chambre. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-10 - Número de Diario 6, p. 273.

représentations des acteurs sociaux et de leurs positions, notamment de ceux qui ont influencé le contenu de la Loi sur l'eau.

Dans son rapport, la Commission affirme avoir trouvé un consensus sur le fait d'adopter l'approche économique de la gestion de l'eau. Elle appuie le projet de loi soumis par le Président Carlos Salinas et le présente en première lecture à la Chambre de députés. Il est important de souligner qu'il n'y avait que deux partis politiques qui se positionnaient contre le projet de loi, le PRD et le PPS. Il y a donc eu une majorité tant à la Commission des ressources hydrauliques qu'à la Chambre des députés¹⁰⁰³.

Lors des séances de discussion du projet de loi dans la Chambre des députés, les positions des partis révélaient les intérêts en jeu. Ainsi, le PRI, allié au PAN et aux partis *Partido autentico de la revolution mexicana* et *Partido del frente cardenista*, prônaient l'adoption de ce projet de loi.

Les membres du PRI soutenaient essentiellement le discours présidentiel lors de la présentation du projet de loi. Ils affirmaient que l'approche économique permettrait d'en finir avec le gaspillage de la ressource et que les instruments économiques allaient améliorer de façon substantielle l'efficacité de la prestation des services d'eau potable et d'assainissement. L'État devait réduire sa taille afin de donner plus de place aux investissements privés. Selon eux, le nouveau modèle de gestion proposé donnerait une sécurité juridique

¹⁰⁰³ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-10 - Número de Diario 6, p. 273 et suiv.

aux usagers de l'eau en leur permettant de planifier l'usage qu'ils allaient faire de la ressource¹⁰⁰⁴.

Le PAN¹⁰⁰⁵ appuyait ce projet de loi qui rejoignait les intérêts et idéologies prônés par ce parti politique. Il croyait en l'efficacité du marché pour régler les problèmes de gestion de l'eau et soutenait que ce projet de loi permettrait « une utilisation plus efficiente et rationnelle de l'eau », augmenterait « la productivité du secteur agricole » tout en améliorant « le niveau de vie des paysans »¹⁰⁰⁶. Il est frappant de constater à quel point, ce discours coïncide avec celui de la Banque mondiale¹⁰⁰⁷.

Le PRD et le PPS s'opposaient à l'adoption du projet de loi. Ainsi, ils avançaient avec mécontentement que « l'objectif de cette loi est de retirer l'État des activités de construction d'ouvrages, d'utilisation et de consommation d'eau à tous les niveaux afin de les laisser à l'initiative privée et de laisser aux libres forces du jeu du marché ce liquide vital¹⁰⁰⁸».

¹⁰⁰⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-12 - Número de Diario 7. Position exprimée par les députés José Luis Canales de la Vega et Guillermo Díaz Gea, membres du PRI.

¹⁰⁰⁵ *Id.*, Voir les propos du député Juan Luis Calderón Hinojosa pour le PAN.

¹⁰⁰⁶ *Id.*, propos du député Juan Luis Calderón Hinojosa pour le PAN. En espagnol: « [...] creemos que esta la ley Aguas Nacionales puede generar un aprovechamiento eficiente y racional del agua, para, por un lado, elevar la productividad en el campo y de esa manera mejorar los niveles de vida de los campesinos [...] ».

¹⁰⁰⁷ Voir BANQUE MONDIALE, préc., note 841; BANQUE MONDIALE, préc., note 840.

¹⁰⁰⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-12 - Número de Diario 7. Propos des députés Héctor Ramírez Cuéllar et Francisco Hernández Juárez du parti *Partido popular socialista* PPS. En espagnol se lit comme suit:

«[E]l objetivo de esta ley es de retirar al Estado de las actividades de construcción de obras, usos y aprovechamiento del agua en todos los niveles y características, para dejarlo a la iniciativa privada [...] la presente ley pone en el libre juego de las fuerzas del mercado este vital líquido.»

Bien que ces partis d'opposition avaient été d'accord avec la proposition de créer les Conseils de bassin, ils critiquaient le fait que ces derniers n'avaient pas, dans le projet de loi, un véritable pouvoir de participation et décision. Ce serait plutôt la CNA qui concentrerait tous les pouvoirs. En effet, le projet de loi concentrait de façon exorbitante d'énormes pouvoirs dans une seule institution, la CNA. Celle-ci allait avoir des fonctions administratives, normatives, et même juridictionnelles sur l'eau douce au niveau national. En effet, c'était la CNA qui donnait les concessions d'utilisation d'eau, s'occupait de la gestion du registre de droits et des permis et était l'organe chargé de résoudre des conflits concernant les droits d'utilisation. Elle devenait ainsi, aux yeux des opposants à ce projet de loi, juge et partie¹⁰⁰⁹. Ces partis dénonçaient également la présence des intérêts des entreprises nationales et multinationales dans l'adoption des dispositions du projet de loi. Bref, ils contestaient l'approche économique de l'eau qui transformait l'eau en une simple marchandise¹⁰¹⁰.

Suite aux débats, le projet de loi a été adopté à la majorité – 377 votes sur une possibilité de 421 – soit la plupart des votes des députés pour son adoption¹⁰¹¹. Le projet de loi a poursuivi son chemin vers le Sénat

¹⁰⁰⁹ *Id.*, propos du député Elpidio Tovar de la Cruz del Partido de la Revolución Democrática.

« [...]La Iniciativa de Ley de Aguas Nacionales propuesta, concentra desorbitadamente en un solo organismo, funciones administrativas de regulación, normatividad, concesiones, etcétera, de inscripción y registro como títulos de concesión, asignación y permisos jurisdiccionales para resolver disputas por derechos de agua, de procuración de justicia, en asesoría, prevención de faltas y delitos, conciliación y arbitraje, otorgándole el doble carácter de juez y parte, y haciendo la impartición y procuración de justicia en materia de aguas nacionales un laberinto burocrático en el que resulta impredecible cualquier resolución.»

¹⁰¹⁰ *Id.*

¹⁰¹¹ *Id.*

qui l'a adopté sans modification¹⁰¹². La Loi sur les eaux nationales, sanctionnée et publiée dans le journal officiel de la Fédération le 1er décembre 1992, adoptait la rationalité économique devenue dominante¹⁰¹³. Comme nous l'avons vu, elle apportait de grands changements à la gestion de l'eau au Mexique, car elle installait toute une infrastructure économique et politique favorable à la privatisation des services en eau potable et à la commercialisation de la ressource par le biais des marchés de droits d'eau. Elle permettait du même coup la participation des divers usagers de l'eau grâce à la création des Conseils de bassin versants¹⁰¹⁴.

En se réjouissant des progrès réalisés, la Banque mondiale a reconnu la réussite des stratégies utilisées afin de transformer les politiques publiques mexicaines existantes, tel qu'il appert d'un rapport officiel sur l'avancement de l'implantation des politiques de cette institution au Mexique:

«Significant progress has been achieved in modernizing the sector's legal framework through the National Water Law and the Federal Water Charges law (para. 1.6). The National Water Law, (Annexe) introduced changes that facilitate the development of water markets, promote private sector investments and encourage water conservation. Modifications aimed at better defining water property rights, include concession renewals for periods of up to 50 years each, and ability to change water use and transfer concession titles without prior government approval. The National Water Law also mandates the creation of river basin councils (pam.1.42) to coordinate and manage resources in an integrated manner.

¹⁰¹² Diario de los Debates del Senado del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II - Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-24 – No. de Diario 9.

¹⁰¹³ Marcelo GIUGALE, Oliver LAFOURCADE et Vanh H. NGUYEN, *México, a Comprehensive Development for the New Era*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2001, p. 17. La Loi sur les eaux nationales de 1992 reflétait l'implantation de la nouvelle rationalité.

¹⁰¹⁴ L. ROLLAND et Y. VEGA-CARDENAS, préc., note 602.

Furthermore, the law establishes that concessions of water and drainages Systems can be granted to the private sector. »¹⁰¹⁵

Ainsi, la nouvelle Loi sur les eaux nationales reprend les principes mis de l'avant principalement par les organismes économiques internationaux et marque une nouvelle ère de la gestion de l'eau au Mexique.

Section 2. Les mesures d'implantation de la nouvelle loi

Une fois la Loi sur les eaux nationales adoptée, la mise en application de la loi devenait un défi majeur pour les autorités mexicaines. Le rôle des institutions publiques (CNA, IMTA, les Ministères de l'agriculture et de l'environnement) était déterminant afin d'implanter ce nouveau modèle de gestion de l'eau qui obéissait à une nouvelle culture de l'eau méconnue au Mexique. Le travail devait alors se faire du haut vers le bas, car le changement de culture impliquait une nouvelle rationalité qui devait être adoptée non pas seulement par les institutions gouvernementales, mais également par les usagers eux-mêmes.

Au niveau national

L'application de la Loi sur les eaux nationales de 1992 a commencé par l'inventaire des ressources en eau disponibles et des volumes utilisés pour les divers usages : les usagers devaient désormais déclarer les volumes d'eau utilisés¹⁰¹⁶.

¹⁰¹⁵ BANQUE MONDIALE, préc., note 857, p. 2.

¹⁰¹⁶ CNA, préc., note 636, p. 119.

La CNA était la principale institution chargée de l'application de la loi, suivi de l'IMTA, du Ministère de l'Environnement et du Ministère de l'Agriculture. Ces institutions fédérales devaient être renforcées au niveau national, régional et local, dans le but de servir à l'implantation des nouvelles politiques concernant l'eau douce.

Suivant les principes adoptés par la législation, de nouveaux acteurs et forums devaient se créer au niveau national, surtout dans les secteurs où il y avait eu plus de changements. Le secteur agricole était l'un des plus touché par la réforme. Les infrastructures d'irrigation et la gestion de l'eau devenaient la responsabilité des agriculteurs. L'Association nationale d'Unités d'irrigation (ANUR) a été créée en 1994, à la fois comme acteur et forum, dans le but de représenter et de regrouper les diverses unités et districts d'irrigation qui s'organisaient en vertu de la loi. Certains agriculteurs se réjouissaient bien sûr, de devenir en quelque sorte les propriétaires de l'eau et d'avoir obtenu la gratuité des droits d'eau pour l'agriculture, comme ils l'espéraient¹⁰¹⁷, mais d'autres étaient mécontents.

Ainsi, certains *ejidatarios* et agriculteurs se montraient résistants à l'organisation des districts d'irrigation. En effet, le gouvernement imposait l'implantation du modèle, tout en coupant les subventions existantes pour l'agriculture. En conséquence, les agriculteurs, en tant que responsables des infrastructures d'irrigation, devaient commencer à charger des droits d'opération pour les services et l'entretien des infrastructures aux membres du district d'irrigation. Au début, le processus d'implantation de cette nouvelle façon de procéder a posé des difficultés, surtout lorsqu'il a été question de payer pour les systèmes d'irrigation. Les subventions étatiques à

¹⁰¹⁷ L'article 224 de la Loi fédérale des droits d'eau (LFDA) prévoit des exceptions au paiement lorsque les eaux sont destinées à des activités agricoles ou lorsque des eaux résiduelles sont utilisées. *Ley federal de derechos de agua*, préc., note 695.

l'agriculture avaient diminué, ce qui déplaisait aux *ejidatarios* et aux agriculteurs. Les expériences ont été différentes selon les districts d'irrigation :

«The transfer process has been implemented in all of Mexico's major irrigation districts- with different levels of resistance and success. Degrees of success reflect a number of variable, including socioeconomic homogeneity among users within the module, the equity of power relationships and political networks, local leadership, previous collaboration, types of land and water use by module members, proximity to expanding urban centers, the quantity and dependability of water, the condition of water infrastructure, the waters's real cost, and the relationship forged with CNA officials responsible for the primary canals. » ¹⁰¹⁸

En ce qui concerne l'usage de l'eau pour le secteur public et domiciliaire, l'Association de *Empresas de Agua y Saneamiento de México A.C.* (EAS) avait été créée en 1992 afin de promouvoir les changements apportés en matière de gestion de l'eau et la création d'organismes responsables de la gestion de l'eau. Ce regroupement est devenu en fait le premier rassemblement d'organismes responsables de la gestion de l'eau et d'assainissement¹⁰¹⁹. En 1998, cette association est devenue l'ANEAS, dont le but est de regrouper ces organismes et les représenter dans les diverses instances au niveau national et international. Cette association est maintenant très active sur la scène politique nationale et internationale et a pour objectif l'unification des pratiques et des modèles de gestion de l'eau potable et de l'assainissement au Mexique¹⁰²⁰.

¹⁰¹⁸ S. WHITEFORD and R. MELVILLE, préc., note 921, à la page 19.

¹⁰¹⁹ David KORENFELD FEDERMAN, « Presentación », dans R. OLIVARES et R. SANDOVAL, préc., note 970, p. 1, à la page 10.

¹⁰²⁰ ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE AGUA Y SANEAMIENTO DE MÉXICO (ANEAS), *Perfil*, en ligne: < <http://www.aneas.com.mx/>> (Consulté le 10 novembre 2009).

En ce qui concerne l'usage commercial et industriel de la ressource, les différentes Chambres de commerce et de l'industrie ont intégré le volet de l'eau dans des commissions spécialisées à l'intérieur de celles-ci, comme la Commission d'écologie créée au sein du Conseil patronal, ou des Commissions de l'eau dans plusieurs chambres du commerce ou de l'industrie.

Des associations civiles ont été créées autour de l'environnement et des ressources en eau, comme le Centre mexicain du droit environnemental (CEMDA)¹⁰²¹, une association qui milite pour la protection de l'environnement et l'application du droit et qui a été très impliquée dans le dossier de l'eau depuis sa création en 1993.

L'État a aussi promu la création de nouveaux forums dans le but de créer une nouvelle culture de participation des divers acteurs dans la gestion de l'eau, comme ceci a été le cas pour la création du *Consejo consultivo del Agua*¹⁰²². Cependant, la CNA est demeurée l'acteur et le forum par excellence en ce qui concerne la question de l'eau douce au Mexique. D'ailleurs, pour l'implantation des divers volets de la Loi sur les eaux nationales, la CNA devait travailler de concert avec les États et les municipalités qui s'occupaient de plus près de la gestion de l'eau dans leur territoire.

Au niveau régional

Depuis la décentralisation de la gestion de l'eau potable en 1983, la création de la Commission nationale de l'eau en 1989 et l'adoption de la loi de 1992, de grands changements dans la gestion de l'eau

¹⁰²¹ Centro Mexicano de Derecho Ambiental CEMDA.

¹⁰²² Voir *supra*, note 768.

devaient être implantés à tous les niveaux, mais surtout au niveau local et régional. Ces changements impliquaient toute une restructuration de la gestion de l'eau et des institutions.

Les législateurs étatiques étaient les premiers interpellés, puisque c'était à leur tour d'adapter leur législation afin de la rendre concordante avec les dispositions de la nouvelle loi. Le processus de sensibilisation des décideurs devait alors se poursuivre à ce niveau afin que les lois des eaux étatiques reflètent la même rationalité économique que celle de la Loi sur les eaux nationales.

Ainsi, la standardisation des lois étatiques de l'eau en concordance avec la loi des eaux nationales devenait un projet qui bénéficiait du financement de la Banque mondiale :

« The project initiated the standardization of state water laws that allow for the granting of concessions the cutting off of service for lack of payment and the approval tariffs at the local level. As of October 1993, 12 states have implemented new states laws in accordance with the model prepared by the CNA and by 1996 all Mexican states are expected to have the new state laws in place. These legal changes are important factors for the development of new policies and strategies for the sector, especially in regard to financial improvement of the WUs and the participation of the private sector in all areas of the sector. 1.9 Other achievements under the on going project include: (a) a substantial reduction in Government subsidies to the sector and those still in place are earmarked for to the smaller and poorer municipalities (further achievements in this area will take place under the proposed project (Annex E)); (b) an increase in private sector participation in the sector with all construction and some services being done through contracts with the private sector.» ¹⁰²³

¹⁰²³ BANQUE MONDIALE, préc., note 857, p. 3.

Adopter ce nouveau paradigme nécessitait l'adoption d'un modèle de gestion « efficace » de l'eau pour les villes, et l'implication du secteur privé. Pour ce faire, il fallait autoriser la suspension des services pour des factures impayées et ajuster les tarifs d'eau, lesquels devaient permettre la récupération des coûts¹⁰²⁴.

L'intervention politique du centre vers les États s'est accentuée. La CNA devenait de plus en plus présente au niveau régional afin d'encadrer l'implantation des nouvelles directives et l'attribution des encouragements fiscaux et des subventions vers les États et les municipalités qui convergeaient vers l'adoption de ce nouveau virage politique¹⁰²⁵.

En 1996, 29 États fédérés avaient adopté une législation autorisant la participation du secteur privé dans la gestion de l'eau potable et certaines municipalités avaient donné ces services en concession au secteur privé¹⁰²⁶.

Les premiers contrats de concession ont été attribués aux plus grands consortiums mexicains de la construction, en alliance avec des multinationales de l'eau : la firme *Ingenieros Civiles Asociados* (ICA) (Mexique) a obtenu le contrat de la ville de Aguascalientes en consortium avec la Multinationale *Générale des eaux* (France), suivie du *Grupo Mexicano de Desarrollo* (GMD) (Mexique), qui a obtenu la concession dans la ville de Cancún en 1995 et, en troisième lieu,

¹⁰²⁴ *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2005*, D.OF. 20-12-2004, art. 68.

¹⁰²⁵ *Id.*, voir aussi N. PINEDA, préc., note 851, p. 12. L'auteur affirme que la CNA encourage la participation du secteur privé dans la gestion de l'eau, et les partenariats public/privés, et ce, depuis l'adoption de la loi des eaux nationales de 1992.

¹⁰²⁶ N. PINEDA, préc., note 851, p. 12.

Triturados Basálticos y Derivados (TRIBASA) (Mexique), qui a obtenu le contrat dans la ville de Navojoa en 1996¹⁰²⁷.

Par ailleurs, le District fédéral a cédé en 1995 les services de facturation et de compteurs d'eau de quatre zones de la ville de Mexico à des groupes mexicains en consortium avec des multinationales de l'eau. La première fut octroyée à *Ingenieros civiles asociados* (ICA)(Mexique), *Banamex* (Mexique) et la *Générale des eaux* (France). La deuxième à *Industrias del agua*, formée par *Socios Ambientales de Monterrey* (Mexique) et *Severn Tren of Britain* (Angleterre). La troisième à un consortium formé par *Grupo Gutsa* (Mexique) et *North West Water Group* (E.U). La quatrième à *Technologia y Servicios de Agua*, composée de *Bufete Industrial Bancomer* (Mexique), la *Lyonnaise des Eaux-Dumez* (France) et *Anglian Water* (Angleterre)¹⁰²⁸. Cependant, depuis la grande controverse causée par la privatisation des services en eau potable dans la ville d'Aguascalientes¹⁰²⁹, le processus de privatisation au niveau national a été ralenti¹⁰³⁰. Certains avancent que ce serait plutôt depuis la crise économique de 1994, connue comme « l'erreur de décembre »¹⁰³¹, que les nouveaux projets de concession au privé se sont arrêtés.

¹⁰²⁷ *Id.*, p. 14.

¹⁰²⁸ N. PINEDA PABLOS et A. SALAZAR ADAMS, préc., note 970, à la page 82.

¹⁰²⁹ Alex R. CALDERA ORTEGA, « Agua, Participación Privada y Gobernabilidad en Aguascalientes », dans David BARKIN (dir.) *La Gestion del Agua Urbana en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2006, p. 197 à la page 197 et 200.

¹⁰³⁰ N. PINEDA, préc., note 851, p. 14; voir aussi N. PINEDA PABLOS et A. SALAZAR ADAMS, préc., note 970, à la page 82. Plus récemment, en 2001, la ville de Saltillo a cédé 49% des opérations des services d'eau potable à l'entreprise *Aguas de Barcelona*. Le 51% restant continuerait à relever de la responsabilité de la municipalité.

¹⁰³¹ La crise économique de 1994 a été l'une des pires catastrophes économiques du Mexique. Elle aurait été causée par des spéculateurs étrangers qui auraient investi d'énormes sommes d'argent au Mexique pour ensuite quitter le pays de façon soudaine, ce qui aurait bouleversé l'économie du pays et y aurait provoqué la crise économique qu'on connaît. I. MEDINA NÚÑEZ, préc., note 649, 129-131.

Par ailleurs, en ce qui concerne la gestion par bassin versant, de nouveaux forums et de nouvelles institutions au niveau régional et local ont été créés, comme les organismes responsables de la gestion de l'eau, les Commissions étatiques de l'eau, les Conseils de bassin versant et les Comités techniques des eaux souterraines (COTAS), lesquels changeaient de façon importante la culture de l'eau au niveau régional.

La division du territoire mexicain en régions hydrologico-administratives et la création des Conseils de bassins ont posé de défis particuliers liés à la division géographique des bassins versants et des micro-bassins. En effet, à l'intérieur d'un seul bassin on pouvait retrouver différentes municipalités ou États autour de la table, ce qui rendait plus complexe la gestion de la ressource.

Les Conseils de bassins ont été créés à titre d'instance de coordination et de concertation entre la CNA et les diverses entités fédérales, étatiques, municipales et les représentants des usagers dans le bassin hydrologique. Le règlement de la Loi sur les eaux, adopté en 1994¹⁰³², explicitait les membres des Conseils de Bassin. Ainsi, autour de la table, on prévoyait retrouver, outre les représentants des institutions publiques, les représentants de l'usage agricole (Unité ou district d'irrigation), de l'usage industriel et commercial (représentants des entreprises de la région), de l'usage domestique (représentants des organismes responsables de la gestion de l'eau), pour ne nommer que ceux-ci. Il est à souligner que la société civile et les universités ne possèdent qu'un rôle d'invité, dans la mesure où les membres le considèrent pertinent¹⁰³³.

¹⁰³² *Reglamento de la ley de aguas nacionales*, D.O.F. 12-01-1994, dernière réforme D.O.F. 29-08-2002, art. 15.

¹⁰³³ *Id.*, art. 15.

L'article 13 de la Loi sur les eaux disposait que ces organismes avaient pour objectif de proposer et d'exécuter des programmes afin d'améliorer la gestion des eaux, le développement de l'infrastructure hydraulique et la préservation de l'eau du bassin¹⁰³⁴. Cependant, ces conseils ne disposaient pas d'un véritable pouvoir de décision, mais plutôt de proposition, la décision finale revenant toujours à la CNA.

En 1993 le premier Conseil de bassin a été créé (le bassin Lerma-Chapala), desservant la ville de Mexico et ses environs, suivi du Conseil de bassin du Rio Bravo, en 1994. Ce dernier visait à implanter des nouvelles politiques de gestion de l'eau et à établir un programme d'assainissement des eaux en coordination avec les États-Unis¹⁰³⁵. Il est important de souligner que les E.U. se situent en aval d'une partie du Rio Bravo, ce qui justifiait la formation prioritaire de ce bassin.

Pour ce qui est des Comités des eaux souterraines (COTAS), ils suivaient les mêmes paramètres que les Conseils de bassin, mais au niveau de l'aquifère. Ces organismes occupent une place importante là où la source d'approvisionnement est principalement constituée des eaux souterraines, comme c'est le cas en Basse-Californie du Sud.

La création des Conseils de bassin et des COTAS s'est poursuivie peu à peu. Leur fonctionnement variait d'une région à l'autre, en fonction des divers facteurs, comme la disponibilité de la ressource et le dynamisme des autorités à impliquer les différents acteurs visés. En effet, un autre défi pour le Mexique était de créer chez les différents

¹⁰³⁴ *Ley de aguas nacionales*, préc., note 10.

¹⁰³⁵ CNA, préc., note 636, p. 48.

acteurs une culture de participation dans ces nouveaux forums, mais également de confiance aux institutions.

Bref, le processus d'institutionnalisation s'est poursuivi jusqu'à nos jours. Considérant l'ampleur du territoire mexicain et l'inégale répartition des ressources hydriques, la CNA a dû assurer une présence active au niveau régional et local afin de servir de moteur de cette nouvelle culture de l'eau qui découle des nouvelles politiques.

Conclusion du titre II

La Loi sur les eaux nationales de 1992 n'a pas changé de façon explicite le statut juridique de l'eau consacré à l'article 27 de la Constitution mexicaine. Cependant, il l'a été implicitement.

La Constitution faisait de la plupart des eaux au Mexique un bien commun de la Nation faisant partie du domaine public fédéral. La Loi sur les eaux nationales ne changeait pas explicitement le statut de l'eau qui y est consacré. En effet, cette question étant extrêmement sensible au Mexique, on n'a pas voulu soulever de débat à ce sujet.

Il reste que la question du statut de l'eau s'était posée et c'était la raison pour laquelle le discours présidentiel, lors de la présentation du projet de Loi sur les eaux nationales, avançait que les nouvelles dispositions permettant la concession des droits d'eau aux particuliers ne venaient pas changer le statut juridique de l'eau. Au contraire, à son avis, c'était en vertu de son statut de bien national qu'on pouvait procéder à la concession des droits d'eau¹⁰³⁶.

Dans le même sens que le discours présidentiel, les partis appuyant le projet de loi affirmaient que le statut de l'eau en tant que bien commun de la nation était plutôt confirmé malgré la grande participation qui était donnée au privé pour sa gestion¹⁰³⁷.

¹⁰³⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos mexicanos. Legislatura LV - Año I – Segundo Período Ordinario - Fecha 1992-07-02 - Número de Diario 23, p. 2921. Le discours présidentiel affirmait que l'eau, bien que « propriété de la Nation » en vertu de l'article 27 de la Constitution, pouvait faire l'objet de concessions, et ce, en vertu de l'article 28 de la Constitution.

¹⁰³⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-10 - Número de Diario 6, p. 275.

Malgré le discours présidentiel et partisan, par rapport à l'immutabilité du statut de l'eau, la question de son changement implicite se soulève.

Avec la nouvelle législation, le statut de l'eau avait changé implicitement. Même s'il n'avait pas fait l'objet d'une modification directe et formelle – la Constitution n'ayant fait l'objet d'aucune modification à ce sujet – la nouvelle législation proposait néanmoins une nouvelle qualification juridique de l'eau comme des auteurs le soulignent : « Water remains the property of the Mexican state, but all the institutional regulations are in place to treat it as private property. »¹⁰³⁸

En effet, en introduisant plusieurs mécanismes du marché pour sa gestion et un régime de droits de propriété, la nouvelle législation a fait en sorte de changer de façon implicite son statut pour faire de l'eau un bien économique. Certes, la Constitution n'a pas été explicitement changée (aucune disposition de la loi ne faisait référence à un tel changement de statut), mais l'eau, auparavant tenu comme un bien commun de la nation¹⁰³⁹, sous l'égide de la Loi sur les eaux nationales elle devenait un bien économique dont la valeur économique prévalait sur la valeur environnementale et sociale.

Le nouveau modèle de gestion de l'eau remettait ainsi en question le statut juridique de l'eau. D'une part, la concession des droits d'eau aux particuliers jusqu'à concurrence de 50 ans, renouvelables, a fait

¹⁰³⁸ R. AHLERS, préc., note 845, à la page 73.

¹⁰³⁹ Voir supra note 703.

de l'eau un bien appropriable, à caractère hautement économique, comme l'affirmaient les partis d'opposition¹⁰⁴⁰.

D'autre part, la possibilité de transmettre des droits d'eau entre usagers ouvrait la porte à l'utilisation des marchés d'eau. Par conséquent, l'eau devenait objet d'échanges dans les marchés créés à cet effet. Elle devenait ainsi une marchandise comme une autre assujettie aux règles de l'offre et de la demande. Désormais, on parlait d'utilisation productive et lucrative de l'eau, on laissait de côté son caractère social et environnemental, ainsi que son importance dans le cycle écologique et le développement humain et des sociétés.

De plus, la possibilité de former des monopoles d'eau pouvait être envisagée. En effet, il n'y avait rien dans la loi qui empêchait la concentration des droits d'eau entre les mains de quelques propriétaires de ces titres, ce que déploraient les partis d'opposition¹⁰⁴¹.

¹⁰⁴⁰ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Periodo Ordinario - Fecha 1992-11-12 - Número de Diario 7. Propos du député Elpidio Tovar de la Cruz du Partido de la Revolución Democrática (PRD):

« [...] [M]ême si la Nation continue formellement d'être propriétaire de l'eau, son usage, susceptible de concession jusqu'à concurrence de 50 ans, renouvelable, fait de l'eau une marchandise. Les individus ou personnes morales, tout comme les associations avec personnalité juridique, peuvent changer l'usage de l'eau, avec pour seule exigence d'aviser les autorités compétentes et de transmettre les droits consacrés dans les titres, sans pratiquement aucun contrôle ».

Le texte en espagnol se lit comme suit:

« Aunque formalmente la nación sigue siendo propietaria del agua, el uso de la misma susceptible de ser concesionado hasta por 50 años y prorrogable por otros tantos, se equipara con cualquier otra mercancía. Los individuos o personas morales, todo tipo de agrupaciones con personalidad jurídica, pueden cambiar el uso, con el solo requisito de dar aviso a las autoridades competentes y transmitir los derechos de los títulos, sin prácticamente ningún control.»

¹⁰⁴¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Periodo Ordinario - Fecha 1992-

Une nouvelle culture de l'eau s'installait au Mexique, la culture de l'eau en tant que bien économique. Une nouvelle ère de gestion de l'eau commençait, où l'on devait conjuguer deux statuts de l'eau, qui coexistaient : l'eau comme bien commun de la nation, et l'eau comme bien économique.

Conclusion générale

La question de la qualification juridique de l'eau, le choix de son statut juridique, sous-tend les grandes orientations politiques sur les modes de gouvernance de cette ressource vitale. Cette question a fait l'objet de débats tant au niveau national qu'international dans les dernières décennies.

Dans notre thèse, c'est la question du processus d'adoption du statut juridique de l'eau par les États qui a retenu notre attention. Nous nous étions fixé comme objectif d'analyser le moment historique où le statut juridique de l'eau a été remis en question dans deux États, le Québec et le Mexique. Nous avons posé que trois éléments sont susceptibles d'influencer les choix législatifs : la disponibilité de la ressource, le contexte socio-économique et les jeux de pouvoir des acteurs sociaux.

Dans ces deux territoires, on pouvait observer que de profondes modifications législatives avaient eu lieu, sensiblement à la même période. Ces modifications avaient suivi des moments de grandes crises économiques et avaient suscité des débats publics.

En ce qui concerne le contexte hydrique, même si les États étudiés sont très différents quant à la disponibilité de l'eau sur leur territoire (le Québec est nanti en ressources en eau tandis que le Mexique traverse une situation de stress hydrique), le contexte hydrique ne nous a pas paru être un facteur pouvant, à lui seul fonder la qualification de la ressource. En effet, le discours qui invoque la rareté de l'eau comme justification pour en faire un bien économique aurait été principalement mis de l'avant par ceux qui voulaient tirer

profit des ressources en eau. À titre d'exemple, au Québec les acteurs qui fondaient leur argumentation sur la question de la rareté de l'eau dans le monde visaient en réalité à faire de l'eau un « bon produit » à commercialiser. Il n'a jamais été question de partager de façon solidaire les ressources en eau avec les pays assoiffés qui ne pourraient en payer le prix. Le débat était circonscrit sur la question de savoir si l'eau devait devenir une importante source de revenus pour la province, à l'instar des autres ressources naturelles. Au Mexique, la rareté de l'eau dans certaines régions a également été invoquée par ceux qui privilégiaient les mécanismes du marché pour la gestion de l'eau.

Par ailleurs, nous avons constaté que le contexte socio-économique d'un pays donné est un facteur pouvant avoir un impact sur le débat concernant le statut juridique de l'eau, notamment sur la dominance du discours des acteurs sociaux intéressés à cette ressource. Ainsi, le débat sur le statut de l'eau s'est déroulé en 1992 au Mexique et en 1999 au Québec, à la suite des crises économiques du début des années 1980-1990 et suite à la signature de l'ALENA.

Dans le cadre de ces crises, la dépendance financière du Mexique auprès des organismes économiques internationaux a joué un rôle important au moment d'institutionnaliser un discours plutôt qu'un autre. Comme nous l'avons constaté, les politiques de la Banque mondiale se sont traduites en grande partie dans les politiques gouvernementales de ce pays. Or, celle-ci prône une approche économique des ressources en eau. Au Québec, suite à la crise financière, l'eau était considérée par certains comme une ressource qui pouvait être utilisée pour la relance économique du pays et, à ce moment-là, la question de l'exportation de l'eau est devenue un enjeu crucial. De plus, suite à la signature de l'ALENA, la possibilité de

commercialiser l'eau en vrac devenait encore plus imminente. Dans ce nouveau contexte économique d'intégration commerciale, le Québec a décidé de se pencher spécifiquement sur la question de l'exportation de l'eau et, plus particulièrement, sur la question de son statut juridique. En effet, face à la possibilité que cette ressource devienne un « produit » au sens de l'ALÉNA, le Québec craignait de perdre le contrôle de cet élément vital. Depuis, le Québec a réaffirmé le statut de l'eau en tant que chose commune et hors commerce, entre autres pour éviter qu'elle puisse être commercialisée en vertu de l'ALENA.

En somme, nous avons constaté que le contexte économique a joué un rôle fort important dans les débats concernant la qualification de la ressource, et ce, tant au Mexique qu'au Québec.

Enfin, les jeux de pouvoir des acteurs sociaux, demeure pour nous, le facteur qui joue un rôle décisif dans la détermination du statut juridique de l'eau. En effet, dans le cadre de notre thèse, nous avons démontré que le statut juridique de l'eau obéit effectivement à une construction sociale, tant au Québec qu'au Mexique. Ainsi, nous avons observé comment les acteurs sociaux, qui ont des intérêts et des idéologies différents, ont participé à divers forums afin de convaincre les décideurs du bien-fondé de leurs discours et de construire de la sorte le nouveau droit de l'eau dans chacune des régions étudiées.

Au Québec, cette construction s'est en grande partie réalisée dans le cadre de la consultation publique organisée par le BAPE en 1999. Plusieurs acteurs sont intervenus dans ce forum et leurs discours ont alimenté le texte de la *Politique nationale de l'eau* du Québec.

Au Mexique, la législation relative à l'eau a également fait l'objet d'une construction sociale. L'analyse du discours des acteurs ayant participé à l'adoption de la Loi mexicaine des eaux nationales de 1992 – loi qui a apporté des changements radicaux à la gestion de l'eau au Mexique, mais surtout à son statut juridique – nous a permis de déchiffrer la construction sociale du statut contemporain de l'eau dans ce pays.

Même si nous avons remarqué que le résultat des constructions sociales survenues dans chacun des États étudiés diffère radicalement (au Québec on a confirmé le statut de l'eau en tant que chose commune, tandis qu'au Mexique, c'est plutôt la symbolique de l'eau en tant que bien économique qui a été implicitement adoptée dans la nouvelle législation portant sur l'eau), nous avons néanmoins identifié de nombreux éléments communs dans le processus de construction sociale, notamment au niveau du discours et des arguments avancés, des interactions et de l'institutionnalisation du discours dominant.

En ce qui concerne les discours, on a identifié des arguments similaires, concordants et complémentaires dans les propos avancés par une même catégorie d'acteurs, même si l'on se trouve dans des territoires différents.

Premièrement, tant au Québec qu'au Mexique, la plupart des acteurs économiques avançaient des arguments qui faisaient référence à la rareté de l'eau, à l'importance d'en reconnaître la valeur économique, d'en faire une gestion efficace pour obtenir une rentabilité optimale, d'en éviter le gaspillage et d'en favoriser l'appropriation et la commercialisation, à l'instar de n'importe quelle autre ressource naturelle. Ce discours a été avancé autant par les organismes

économiques internationaux (comme la Banque mondiale et le FMI) que par les acteurs économiques nationaux (comme les entrepreneurs, les entreprises dédiées à la construction et les chambres de commerce) et ce, tant au Mexique qu'au Québec. Pour les premiers, ce discours correspond en réalité à une idéologie répandue dans différents pays (en particulier auprès de ceux qui demandent de l'aide financière de ces organismes), tandis que pour les derniers, ce discours répond plutôt à leurs intérêts et attentes afin de pouvoir commercialiser l'eau ou de participer à sa gestion.

Quant aux agriculteurs, ils tenaient des discours semblables, tant au Mexique qu'au Québec. Leurs revendications et leurs intérêts convergeaient : ils voulaient continuer à pouvoir compter sur l'accessibilité de l'eau pour la production agricole et voulaient que cet accès soit gratuit. Au Québec, toutefois, ils se sont ralliés au discours qui prônait le statut de l'eau en tant que chose commune, puisque ce statut leur permettait de continuer à profiter du libre accès à l'eau, tout en assurant sa gratuité. Au Mexique, ils ont plutôt adopté le discours qui prônait le statut de l'eau en tant que bien économique, à la condition cependant de se voir attribuer les quantités d'eau nécessaires pour leurs cultures et ceci, gratuitement.

Deuxièmement, tant au Mexique qu'au Québec, les groupes sociaux avançaient sensiblement les mêmes arguments, c'est-à-dire que l'eau est une chose commune, essentielle à la vie qui doit être protégée en tant que composante essentielle des écosystèmes. Ils se positionnaient également contre l'application des règles du marché à l'eau et la privatisation de sa gestion, et demandaient que le droit à l'eau soit reconnu et respecté.

Troisièmement, les acteurs politiques du Mexique et du Québec se positionnaient en fonction des intérêts qu'ils représentaient. Appuyant le discours économique, on retrouvait au Mexique le PRI et le PAN, qui véhiculaient sensiblement le même discours que les organismes économiques internationaux, tandis qu'au Québec, on retrouvait l'ADQ et le PQ ainsi que les acteurs politiques de la Côte-Nord, qui soutenaient le discours de ceux qui avaient l'intention de faire de l'eau une ressource exportable pour enrichir le Québec.

Certains acteurs politiques au Québec et au Mexique appuyaient le discours qui prônait les groupes sociaux, soit celui qui soutenait que l'eau est une chose commune. C'était le cas, au Mexique, du PPS et du PRD et au Québec, de certaines municipalités, des regroupements de municipalités et des Conseils régionaux de l'environnement.

Bref, les acteurs politiques adoptaient une position qui variait selon les intérêts qu'ils représentaient et les intérêts des acteurs qui réalisaient des activités de lobbying auprès d'eux, mais également des intérêts électoraux et au niveau local, de l'opinion publique.

En ce qui concerne les interactions des acteurs, nous avons pu constater que suite au déploiement de plusieurs stratégies, comme le lobbying, le réseautage, les alliances et la participation dans plusieurs forums, un discours est devenu dominant au détriment d'un autre, autant au Québec qu'au Mexique. Au Québec, les groupes sociaux, de pair avec des citoyens et des groupes d'experts, ont su s'organiser efficacement pour convaincre les décideurs du bien-fondé de leur discours. En effet, le gouvernement qui était au pouvoir à l'époque de la consultation sur l'eau semblait vouloir faire de l'eau une marchandise, et les groupes sociaux s'étaient donnés la tâche de le

convaincre du contraire. Au Mexique, les acteurs économiques, et plus particulièrement les organismes économiques internationaux, ont fait pencher la balance en leur faveur. En réalité, ils avaient un rapport de pouvoir non négligeable, puisque l'adoption de leur discours était une condition préalable à l'octroi d'importants prêts pour sortir le Mexique de la crise économique. Une fois le nouveau discours adopté par le gouvernement en place, celui-ci avait la tâche de convaincre les acteurs concernés (le législateur et les usagers de l'eau) d'accepter le nouveau discours qui devrait éventuellement être institutionnalisé.

En ce qui concerne l'étape de l'institutionnalisation des discours dominants, force est de constater qu'au Mexique celle-ci s'est plutôt réalisée du haut vers le bas (du gouvernement vers les gouvernés), alors qu'au Québec, elle s'est plutôt réalisée du bas vers le haut (des gouvernés vers le gouvernement). Dans les deux cas, toutefois, le discours dominant s'est traduit dans le texte des politiques publiques et des lois portant sur l'eau.

Divers aspects de la gestion de l'eau ont fait l'objet de profondes modifications suite à l'institutionnalisation du discours dominant dans les lois et les politiques publiques. Quelques enjeux ont retenu notre attention, notamment ceux qui présentent un lien important avec le statut juridique de l'eau : la commercialisation de l'eau et à sa valorisation économique, la gestion publique/privée de la ressource, et bien entendu la définition juridique de l'eau dans la législation.

Tout d'abord, par rapport à l'enjeu relatif à la commercialisation de l'eau et à sa valorisation économique, nous notons que le discours institutionnalisé diffère radicalement dans les territoires étudiés.

Au Québec, le débat qui présentait un lien avec cet enjeu portait sur l'exportation de l'eau en vrac. Le discours dominant dans cette province condamnait ce type de projets en raison du fait que ceux-ci faisaient de l'eau une marchandise. En effet, rappelons que le discours dominant préconisait la symbolique de l'eau en tant que chose sacrée, vitale, devant être protégée de la mainmise des entrepreneurs voulant s'enrichir au détriment de cet élément essentiel pour la survie humaine et la conservation des écosystèmes. C'est ce discours qui a finalement mené à la confirmation de l'eau en tant que chose commune, non appropriable et hors commerce, en vertu de laquelle l'exportation de l'eau en vrac a été bannie autant dans la Politique nationale de l'eau que dans la législation québécoise subséquente. Cette institutionnalisation s'est produite grâce aux représentations faites par les divers groupes sociaux du Québec, mais également grâce aux représentations de la Commission mixte internationale, des États fédérés des États-Unis se trouvant en périphérie des Grands Lacs et du gouvernement fédéral canadien, qui venait d'obtenir un moratoire sur les prélèvements massifs d'eau à travers le Canada.

Au Mexique, le débat qui avait un rapport avec la commercialisation de l'eau et avec sa valorisation économique était celui relatif à l'adoption d'un modèle de gestion qui instaurait un régime d'attribution des droits sur la ressource, assimilables à des titres de propriété, lesquels étaient interchangeables dans le marché. En effet, le discours qui propose ce nouveau modèle de gestion mise sur la valorisation économique de l'eau, afin de pouvoir lui attribuer un prix pour que ce soit les lois de l'offre et de la demande qui permettent une gestion efficace de la ressource. Selon les tenants de cette approche, l'État devrait se retirer et laisser le marché régir son utilisation. C'est ce discours qui a dominé au Mexique et qui a fait en sorte de changer

implicitement le statut de l'eau en tant que bien économique, appropriable et échangeable. L'adoption de cette nouvelle rationalité s'est institutionnalisée dans la Loi des eaux nationales du Mexique suite aux représentations de divers acteurs, notamment de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement et du FMI qui ont réussi à convaincre le parti au pouvoir, à l'époque le PRI, de mettre en œuvre ce discours. Par conséquent, à la lumière de la nouvelle loi sur l'eau, la valorisation économique de l'eau est de mise, l'adoption d'un régime d'attribution de droits d'eau échangeables sur le marché voit le jour, ainsi que la création des banques d'eau ou de bourses d'eau pour en faire le commerce. Bref, la valeur économique de l'eau prévaut sur sa valeur sociale et environnementale. D'ailleurs, des répercussions importantes dans les écosystèmes sont à prévoir, à cause du fait que ceux-ci n'ont pas été considérés dans l'attribution des titres d'eau.

Ensuite, par rapport à l'enjeu relatif à la gestion publique/privée de l'eau, nous notons que, même si semblables, les discours institutionnalisés au Québec et au Mexique diffèrent.

Bien qu'au Québec la loi ait laissé un libre choix aux municipalités pour conclure des contrats avec le secteur privé pour la gestion de l'eau, ni la loi ni la politique sur l'eau n'encouragent à proprement parler ce modèle de gestion. De plus, comme cette question a fait l'objet des grands débats en raison de l'opposition des groupes sociaux à la privatisation des services d'eau, la plupart des municipalités se sont abstenues de privatiser ou de faire des partenariats avec le privé. Même si le principe utilisateur-payeur a été consacré dans la loi, les municipalités visent à ne l'appliquer qu'aux usages économiques, en particulier lorsque l'idée d'installer des compteurs d'eau dans les résidences n'a pas été retenue. Ceci, de pair

avec la reconnaissance du droit à l'eau dans la loi, ne permet pas aisément de rentabiliser les services d'eau destinés à la consommation humaine, ce qui décourage en grande partie le secteur privé de participer à la gestion de l'eau. L'agriculture a également réussi à éviter l'application de ce principe en conservant un droit de libre accès à la ressource. Bref, le discours soutenu par les groupes sociaux s'opposant à la privatisation des services d'eau et prônant la reconnaissance du droit à l'eau s'est institutionnalisé au Québec. Néanmoins, le fait d'avoir laissé une ouverture dans la loi à la participation du privé fait en sorte que les groupes sociaux sont demeurés actifs au niveau local. Ce débat surgit de nouveau lorsque des municipalités songent à faire des partenariats avec le privé, mais jusqu'à présent, les services d'eau sont demeurés publics dans la plupart des municipalités au Québec.

De son côté, la législation mexicaine a non seulement laissé une ouverture afin que les municipalités ou les États délèguent les services d'eau au secteur privé, mais elle encourage ouvertement ces contrats en attribuant des subventions aux municipalités qui décident de s'engager avec le privé¹⁰⁴². En outre, la nouvelle législation et les nouvelles politiques mises en place au Mexique adoptent l'adoption du principe utilisateur-payeur pour l'ensemble des usages, sauf pour l'agriculture. Le droit à l'eau, qui avait été consacré auparavant dans la Loi sur la santé, a donc perdu son effectivité réelle. En effet, les États ont désormais la liberté de consacrer dans leurs lois la possibilité de suspendre les services d'eau en raison de factures impayées. Cependant, certains États n'ont pas apporté ces changements à leur loi locale, ni n'ont opté pour des partenariats avec le privé pour la gestion des services d'eau, puisque

¹⁰⁴² *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2005*, préc., note 1024, art. 68.

ces mesures sont loin d'être populaires; ceci risquerait de mettre en péril la réélection du parti au pouvoir. Cependant, même si le secteur public gère les services d'eau dans une grande partie du territoire, celui-ci adopte de plus en plus certains des principes économiques mis de l'avant par la nouvelle législation fédérale sur l'eau : le principe utilisateur-payeur, l'augmentation des tarifs pour permettre la récupération des coûts et la rentabilité, la suspension du service en raison des factures impayées et, dans certains cas où cette suspension n'a pas été autorisée par la loi locale, la réduction importante du débit d'eau¹⁰⁴³. Bref, l'approche économique des ressources en eau a été le discours dominant au Mexique concernant les services d'eau, lesquels doivent dorénavant être gérés selon une rationalité qui cherche la rentabilité de ceux-ci, ce qui facilitera la participation du privé. Ce discours s'est institutionnalisé au niveau fédéral et s'institutionnalise progressivement aux niveaux étatique et municipal.

Enfin, par rapport à la définition juridique de l'eau dans la législation, nous notons qu'au Québec les acteurs dominants ont réussi à faire confirmer le statut de l'eau de surface et souterraine en tant que chose commune, non appropriable et hors commerce. C'est ainsi que ce statut a été institutionnalisé dans la politique nationale de l'eau et dans la nouvelle loi sur l'eau. Ce statut est tenu actuellement comme une « réalité ». Plus encore, le Québec s'est déclaré garant de la conservation de cette ressource commune pour les générations à venir lorsqu'il a consacré l'eau comme une chose commune, faisant partie du patrimoine commun de la nation québécoise, dans la législation en vigueur.

¹⁰⁴³ *Id.*

Au Mexique, il n'y a pas eu de débat explicite sur cette question, puisqu'on n'a pas voulu ouvrir un débat à ce sujet. Cependant, même si le statut de l'eau en tant que bien commun de la nation n'a pas été changé dans la Constitution, la nouvelle législation relative à la ressource a fait en sorte de changer de façon implicite son statut pour faire de l'eau un bien économique.

En somme, nous confirmons l'hypothèse en vertu de laquelle le statut juridique de l'eau est le fruit d'une construction sociale. Ainsi, le processus de construction ne s'arrête pas là, il continue. Par conséquent, le statut de l'eau pourrait à nouveau faire l'objet d'une modification, puisque les politiques publiques et la loi ne sont pas à l'abri d'une éventuelle modification.

Il reste à analyser les impacts concrets sur la gestion de l'eau au Québec de l'inscription de l'eau dans le patrimoine commun de la nation québécoise. Il restera également à analyser les impacts de la coexistence de deux statuts de l'eau au Mexique : l'eau comme un bien commun de la nation et l'eau comme un bien économique. En effet, des politiques publiques et de nouvelles lois sur l'eau ont été construites socialement; c'est maintenant elles qui devront, à leur tour, construire la société.

BIBLIOGRAPHIE

DOCTRINE

Monographies et ouvrages collectifs

ABOITES AGUILAR, L., *El agua de la nación: una historia política de México (1888-1946)*, México, Ciesas, 1998, p. 86.

AMSELEK, P., (dir.), *Théorie du droit et science*, Paris, PUF, 1994.

AUGER, P., J. BAUDRAND, *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires, Suivi de la Politique de l'eau et bassin versant*, Québec, Environnement Québec, 2004, p. 4, en ligne: <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/cadre-ref.htm>> (Consulté le 5 mai 2008).

BANQUE MONDIALE, *Gestion des ressources en eau*, Washington, Banque mondiale, 1994.

BANQUE MONDIALE, *Mexico - Development Strategy: prospects and problems*, México, Banque mondiale, 1981.

BANQUE MONDIALE, *Water resources sector strategy*, Washington, Banque mondiale, 2004.

BANQUE MONDIALE, *Water Ressources Management*, Washington, D. C., Banque Mondiale, 1993.

BANQUE MONDIALE, *World development report 1992: development and the environment*, Washington, D.C, Banque Mondiale, 1992.

BARCELATA CHAVEZ, H., *La economía Mexicana. Crisis y reforma estructural, 1984-2006*, Mexico, Xalapa, 2008.

BARLOW, M., ET T. CLARKE, *L'or bleu : L'eau, nouvel enjeu stratégique et commercial*, Montréal, Boréal, 2005.

BARLOW, M., *Vers un pacte de l'eau*, Montréal, Écosociété, 2009.

BEAUDOIN, G., *La constitution du Canada, Institutions, partage des pouvoirs*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2004.

BERGER, P., ET T. LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Meridiens Klincksieck, 1986.

BIRNBAUM, P., ET CHAZEL F., (dir.), *Théorie sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 1975.

BISWAS, A., *Water Resources of North America*, New York, Heidelberg, Springer, 2003.

BOYER, M., *L'exportation d'eau douce pour le développement de l'or bleu québécois*, Montréal, Les Cahiers de recherche de l'Institut économique de Montréal, 2008, en ligne : <http://www.iedm.org/uploaded/pdf/cahier0808_fr.pdf> (consulté le 10 mai 2010).

BRIÈRE, J., *Les droits de l'État, des riverains et du public dans les eaux publiques de l'État du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère de Richesses Naturelle du Québec, 1975.

BRUN, H. *Histoire du droit québécois de l'eau 1663-1969*, Québec, Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau gouvernement du Québec, 1969.

BRUN, H., et TREMBLAY, G., *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990.

CABELLO, A., *Globalización y liberalización financieras y la bolsa mexicana de valores, del auge a la crisis*, México, Plaza y valores editores, 1999.

CARBONELL, M., *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, México, Biblioteca jurídica virtual del Instituto des investigaciones jurídicas de la UNAM, 2003.

CARPIZO, J. et J. MADRAZO, *Derecho constitucional*, México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 1991.

CHEVRETTE, F., ET MARX, H., *Droit constitutionnel*, Montréal, Presses de l'université de Montréal, 1982.

CHOQUETTE, C., ET A. LÉTOURNEAU (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Édition MultiMondes, 2008.

COMMAILLE, J., L. DAMOULIN et C. ROBERT (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, coll. « droit et société », 2000.

CONCA, K., *Governing Water Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, Londres, The MIT press, 2006.

DE VILLIERS, M., *L'eau*, Toronto/Paris/Montréal, Solin/Actes Sud/Leméac, 1999.

DELGADO DE CANTÙ, G.M., *Historia de México. México en el siglo xx*, México, Pearson educación, 2003.

DOSTALER, G., (Coord.), *La crise économique et sa gestion*, Saint-Laurent (Qc), Boréal express, 1982.

DOUGLAS, J. D. (dir.), *Deviance & respectability, the social construction of moral meanings*, New York, London, Basic books, 1970.

DUPLESSIS, Y., ET J. HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, Cowansville, Yvon Blais, 1994.

EL CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL (CEMDA), EL FONDO PARA LA COMUNICACIÓN Y LA EDUCACIÓN AMBIENTAL (FEA) Y PRESENCIA CIUDADANA MEXICANA, A.C., *El agua en México, lo que todas y todos debemos saber*, México, FEA Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental, A.C., 2006.

ELGRABLY, N., *La face cachée des politiques publiques*, Montréal, Les éditions logiques, 2006.

FAFARD, M., *L'hydro-électricité au Québec, Bilan du siècle*, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, 2004.

FALQUE, M., ET M. MASSENET, *Droits de propriété, économie et environnement : Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, 2000.

FARIAS, U., *Derecho Mexicano de aguas nacionales, Legislación, comentarios y jurisprudencia*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993.

FAVRE, H., et LAPOINTE, M., (Coord.), *Le Mexique, de la réforme néolibérale à la contre-révolution. La présidence de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, Paris, L'harmattan, 1997.

FERNÁNDEZ RUIZ J. et J. S. SÁNCHEZ, *Régimen jurídico del agua, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones jurídicas, 2007.

FOUCAULT, M., *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

FREDERIKSEN, H.D., J. BERKOFF et W. BARBER, *Principles and Practices for dealing with Water resources issues*, Washington D.C., Banque Mondiale, 1994.

GALINDO GARFIAS, I., *Estudios de derecho civil*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 1981.

GANGBAZO, G., *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression du développement durable*, Québec, Développement durable, environnement et Parcs, 2006, p. 4 et 5, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/fiches/voie-dd.pdf>> (Consulté le 5 mai 2008).

GARCIA CASTILLO, M., et CASILO SALINAS, S., *Código civil para el distrito federal en materia común y para toda la republica en materia federal*, México, ed. Miguel Ángel Porrua, Procesado para la biblioteca Jurídica virtual, 1993.

GAZZANIGA, J.-L. ET J.-P. OURLIAC, *Le droit de l'eau*, Paris, Librairies techniques (LITEC), 1979.

GINGRAS, P., *L'EAU DU NORD, un projet réaliste, durable et rentable pour exploiter l'OR BLEU du Québec*, Saint-Sauveur, éditions Marcel Broquet, 2010.

GIUGALE, M., O. LAFOURCADE et V. H. NGUYEN, *Mexico, a Comprehensive Development for the New Era*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2001.

GLASERSFELD, E.V., *Introduction à un constructivisme radical, dans L'invention de la réalité –Comment savons-nous ce que nous croyons savoir ?*, Paris, Editions du Seuil, 1988.

GONZALES CASANOVA, P., *La démocratie au Mexique*, Paris, Éd. Anthropos, 1969.

GONZALEZ, M., *El derecho civil en México, 1821-1871. Apuntes para su estudio*, México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 1988.

GORDLEY, J., *Foundations of Private Law*, New York, Oxford University Press, 2006.

GUBA, E. G. PHI DELTA KAPPA et INDIANA UNIVERSITY, SCHOOL OF EDUCATION, *The Paradigm dialog*, Newbury Park, Calif., Sage Publications, 1990.

HABERMAS, J., *Logique des sciences sociales et autres essais*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

HABERMAS, J., *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome I, Paris, Fayard, 1981.

HACKING, I., *Entre science et réalité, la construction sociale de quoi?*, Paris, éditions la découverte, 2001.

HART, M. M., *Le développement économique du Canada et le système de commerce international*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986.

HARVEY, N., *La rebelión de Chiapas, la lucha por la tierra y la democracia*, Durkham, (Nth. Ca.), Duke University Press, 1998.

HAVARD G., ET C. VIDAL, *Histoire de l'Amérique Française*, Isle d'Espagnac (Fr.), Éditions Flammarion, 2006.

HOUTART, F., (dir.), *L'eau patrimoine commun de l'humanité*, Paris, L'Harmattan, 2002.

JOHANSEN, D., *Les exportations d'eau et l'ALENA*, PRB 99-5F, Ottawa, Division du droit et du gouvernement, 8 mars 1999, en ligne, <<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/EB/prb995-f.htm>> (Consulté le 6 juillet 2010).

LA FOREST, G.V., *Natural Resources and Public Property under the Canadian Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 1969.

LABRECQUE, P., *Le domaine public foncier au Québec*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997.

LAMONTAGNE, D.-C., *Les biens*, Cowansville, Québec, Edition Yvon Blais, 2005.

LANZ CARDENAS, J.T., *Legislación de aguas en México, (Estudio Histórico-Legislativo de 1521 a 1981)*, Tome I, México, Consejo editorial del Gobierno de Tabasco, 1982.

LASSERRE, F., (dir.), *Transferts massifs d'eau, Outils de développement ou instruments de pouvoir?*, Sainte-Foy (Qc.), Presses de l'Université du Québec, 2005.

LASSERRE, F., et DESCROIX, L. (dir.), *Eaux et Territoires*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2002.

LAURIN, A., J. SOUCY, *L'évolution économique et financière au Canada: les trois dernières décennies (1969-1999)*, Ottawa, Division de l'économie, Gouvernement du Canada, 2000, en ligne : <<http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb015-f.htm>> (Consulté le 6 janvier 2010).

LE MOIGNE, J.-L., *Le constructivisme*, Paris, ESF éditeur, 1994.

LENGLET R. et J.-L. TOULY, *L'eau des multinationales, les vérités inavouables*, Fayard, Saint -Amand-Montrond, 2006.

LORD G. (Dir.), *Le Droit québécois de l'eau*, Québec, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal et Ministère des richesses naturelles, 1977, 3v.

LUHMANN, N., *The Differentiation of Society*, New York, Columbia University Press, 1982.

MACKAAY E., ET S. ROUSSEAU, *Analyse économique du droit*, Montréal, Paris, Thémis, Dalloz, 2008.

MARC, P., *Le cours d'eau et le droit*, Paris, Éditions Johanet, 2006.

MARTÍNEZ, O., V. LIBREROS MUÑOZ, A. M. QUIÑONES CASTILLO, R. I. LÓPEZ HERNÁNDEZ, G. A. ORTIZ RENDÓN et J. L. MONTESILLO, *Gestión del agua en el distrito federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM), 2004.

MAYRAND, K., R. LAVOIE ET B. MERCIER, *Les enjeux stratégiques de l'eau et les initiatives internationales récentes*, Québec, Ministère des relations internationales, Direction générale des politiques, Direction des relations interministérielles et des affaires sectorielles, 1999.

MERRETT, S., *Introduction to the Economics of Water Resources: an International Perspective*, Londres, Routledge, 1997.

MINTU, A., H. LOZADA et M. POLONSKY (editeurs), *Environmental Issues in the curricula of International business: the green Imperative*, Binghamton, (N.Y.), International Business Press, 1993.

MODOUX, M., *Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000)*, Paris, Karthala, 2006.

MORENO LOPEZ, D., et INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED), *Consideraciones básicas de la descentralización en México*, México, Secretaria de Gobernación, 2006.

MORICI, P., *Trade Talks with Mexico: a time for realism*, Washington, National planning association, 1991.

MUNK CENTER FOR INTERNATIONAL STUDIES (MCIS), *Loi type sur la protection de l'eau au Canada*, Conseil sur les questions de l'eau au Canada en collaboration avec le Programme sur les questions de l'eau, MCIS Briefings, Toronto, Université de Toronto / Programme sur les questions de l'eau, février 2008, p. 4, en ligne: <<http://www.powi.ca/publications.php?1>>(consulté le 5 mai 2008).

OLIVARES R. et R. SANDOVAL, (Coord.), *El agua Potable en México, historia reciente, actores, procesos y propuestas*, ANEAS, México, 2008.

ORTIZ, G., J. MAGAN, B. LOPEZ, R. LOPEZ ET E. DONATH, *Banco de agua*, México, IMTA, 2004.

PAQUEROT, S., *Le Statut de l'eau douce en droit international : penser la Res Publica Universelle*, Thèse de doctorat, Paris, sciences juridique et politique, Université de Paris VII Denis-Diderot, 2003.

PAQUEROT, S., *Un monde sans gouvernail; enjeux de l'eau douce*, Québec, Outremont, 2005.

PEÑA GARCIA, A., *Implicaciones geográficas de la privatización del agua en México*, mémoire de maîtrise, Mexico, Faculté de philosophie et lettres, Universidad Autónoma de México (UNAM), 2004.

PETRELLA, R., (dir.), *L'eau, res publica ou marchandise ? La dispute*, Paris, Snédit, 2003.

PETRELLA, R., *Le bien commun*, Éloge à la solidarité, Bruxelles, Labor, 1996.

RAMOS, S., *Mercados de Agua*, México, IMTA, 2004.

RANDALL, L., (dir.), *Reformando la Reforma Agraria*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1999.

RAYMOND, C., *La construction sociale de l'utopie américaine au dix-neuvième siècle*, thèse de doctorat, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 1990.

REDAUD, J.-L., *Planète eau : repères pour demain*, Paris, Éditions Johanet, 1999.

ROBERT BOURASSA, *L'énergie du Nord*, Scarborough, Prentice Hall, 1985.

ROEMER, A., *Derecho y economía, políticas publicas del agua*, México, Centro de Estudios de gobernabilidad y política publica,(A.C.), 2000.

RORTY, R., *Contingency, Irony and Solidarity*, Cambridge, Cambridge University, 1989.

ROUSSEAU, N., P. LEVALLOIS, N. ROY, J. DUCROCQ, S. GINGRAS, P. GÉLINAS ET H. TREMBLAY, *Étude sur la qualité de l'eau potable dans sept bassins versants en surplus de fumier et impacts potentiels sur la santé*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2004.

RUSSELL, P.L., *Mexico under Salinas*, Austin, Tx, México Resource Center, 1994.

SALINAS DE GORTARI, C., *México, the Policy and Politics of Modernisation*, Barcelona, Plaza Janés, 2002.

SEMO, E., (dir.), *México, un pueblo en la historia*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989.

SIRONNEAU, J., *L'eau : nouvel enjeu stratégique mondial*, Paris, Economica, 1996.

SPECTOR, M., ET J. I. KITSUSE, *Constructing social problems*, New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 2006.

SUEZ ENVIRONNEMENT, UNITED CITIES et LOCAL GOVERNMENTS, *Role of Local Governments in Water Supply and Sanitation, A Global Overview of Governance Models*, Suez Environment, 2009, en ligne: <<http://www.suez-environnement.com/en/profile/corporate-publications/corporate-publications/?limit=10&annee=> > (consulté le 1 septembre 2009).

SUEZ ENVIRONNEMENT, *Grands savoirs environnementaux, Participation communautaire dans les pays émergents*, Paris, Éditions stratégiques, 2005, en ligne : http://www.suez-environnement.com/gse/eau_pour_tous/fr/pdf/pays_emergents.pdf (Consulté le 9 septembre 2009).

SYLVIO NORMAND, *Introduction au droit des biens*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2000.

TAITHE, A., *Partager l'eau : Les enjeux de demain*, Paris, Éditions Technip, 2006.

TEUBNER, G., *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*, Paris-Bruxelles, L.G.D.J.-Bruylant, 1996.

TORTAJADA, C., *El Agua y el medio ambiente en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas*, Zaragoza, Agenda 21, 2007.

TREMBLAY, A., *Compétences législatives au Canada et les pouvoirs provinciaux en matière de propriété et de droits civils*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1967.

VANDANA, S., *La guerre de l'eau : privatisation, pollution et profit*, Paris, Parangon, 2003.

WHALLEY, J. (Coord), *Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986.

WHITEFORD, S., and R. MELVILLE (Dir.), *Protecting a Sacred Gift: Water and Social Change in Mexico*, San Diego, La Jolla Center for U.S. Mexican Studies, University of California, 2002.

Articles de revue et études d'ouvrages collectifs

AHLERS, R., «Moving In or Staying Out : Gender Dimensions of Water Markets», dans WHITEFORD, S., and R. MELVILLE (Dir.), *Protecting a Sacred Gift: Water and Social Change in Mexico*, San Diego, La Jolla Center for U.S. Mexican Studies, University of California, 2002.

BAILLIU, J., et J. MURRAY, « Les régimes de change dans les économies émergentes », (2002–2003) 19 *Revue de la Banque du Canada*.

BEAULIEU, S., « Les organismes de bassins versants : une entité en quête de légitimité », dans CHOQUETTE, C., et A. LÉTOURNEAU (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Édition MultiMondes, 2008.

Blais, S., « La problématique des cyanobactéries (algues bleu-vert) à la baie Missisquoi en 2001 » (2002) 13 2 *Agrosol* 103, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/eco_aqua/cyanobacteries/articl_esb.pdf> (consulté le 10 novembre 2008).

BLUMER, H., « La société conçue comme une interaction symbolique », dans BIRNBAUM, P., et F., CHAZEL (dir.), *Théorie sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 1975.

BRYANT, C., et S. DESROCHES, « Gouvernance et participation citoyenne dans la planification du développement territorial : Quelle place pour l'eau? » dans CHOQUETTE, C., et A. LÉTOURNEAU (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Édition MultiMondes, 2008.

CANTIN-CUMMYN, M., « Le droit de l'eau et le développement durable, convergence, complémentarité ou incompatibilité », (2006) *Bulletin de la ligue des droits et libertés* 15.

CANTIN-CUMMYN, M., « Le régime juridique de l'eau, chose commune » dans C. CHOQUETTE et A. LÉTOURNEAU (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Édition MultiMondes, 2008.

CANTIN-CUMMYN, M., « The Legal Status of Water in Québec », (2007) 42 *Québec Studies* 7.

CANTIN-CUMYN, M., M. CUMYN et C. SKRINDA, « L'eau, chose commune : un statut juridique à confirmer », (2000) 79 *R. du B. can.* 398.

CHEVALIER, J., « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », (1998) 3 *Revue du droit public* 659.

CHEVRETTE, F., « Dominium et imperium », dans *Mélanges Jean Pineau*, Montréal, Éditions Thémis, 2003.

CODERRE, P., et BLAIS, M., « L'eau vous interpelle, suivez le courant! », dans S.F.P.B.Q, *Développement récents en droit de l'environnement* (2000), Cowansville, Éditions Yvon Blais.

COMTOIS, S., et B. TURGEON, « Propos sur le régime juridique de l'eau au Québec », dans CHOQUETTE, C., et A. LÉTOURNEAU (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Édition MultiMondes, 2008.

COSSIO DIAZ, J.R., « Constitutional framework for Water Regulation in Mexico », (1995) *Nat. Ress. Journal* 492.

D'ANJOU, H., « les critères de navigabilité et de flottabilité », dans LORD, G., (Dir.), *Le Droit québécois de l'eau*, Québec, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal et Ministère des richesses naturelles, 1977.

DAIGNEAULT, R., « Débordements récents en droit de l'eau », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit de l'Environnement* (1994), Cowansville, Éditions Yvon Blais.

DAIGNEAULT, R., « L'eau: enjeu juridique du XXI siècle », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais.

DE LA FUENTE, M., « La guerre de l'eau à Cochabamba », dans PETRELLA, R., (dir.), *L'eau, res publica ou marchandise ?*, La dispute, Paris, Snédit, 2003.

DEBLOCK C., et D. PERREAULT, « La politique économique canadienne 1968-1984 – II » (1985) 7 *Revue québécoise d'analyse et de débat*, en ligne : http://classiques.uqac.ca/contemporains/deblock_christian/pol_econo_can_2/politique_econo_can_2.doc (consulté le 10 novembre 2009).

DEL TORO, G.E., « Foreign Direct Investment in Mexico and the 1994 Crisis: A Legal Perspective », (1997-1998) 20 *Hous. J. Int'l L.* 1.

DONAHUE, J.M., et I. J. KLAVER, « Sharing Water internationally, past, present and future- Mexico and the United States », (2009) 24-1 *Southern rural sociology* 19.

DUCHARME, D., A. MARCOUX, G. ROCHER et A. LAJOIE, « Les médias écrits et le processus d'émergence de la loi 120 » (1998) 28 *R.D.U.S* 127.

EDWARDS, S., « Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope », (1995), 17 *J. Int'l L.*

FULLER, R., et R. MYERS, « Some Aspects of a theory of Social Problems », (1941) 6 *American Sociological Review* 24.

GAZZANIGA, J.-L., « Le droit de l'eau dans une perspective historique », dans FALQUE, M., et M. MASSENET, *Droits de propriété, économie et environnement : Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, 2000.

GILLES CARBONNIER, « Privatisations, sous-traitance et partenariats public-privé : charity.com ou business.org? », (2004) 86-856 *RICR/IRRC*, 737-738, <[http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/692E9Q/\\$File/irrc_856_Carbonnier.pdf](http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/692E9Q/$File/irrc_856_Carbonnier.pdf)> (Consulté le 24 juillet 2004).

GILLY, A., « La revolución mexicana », dans SEMO, E. (dir.), *México, un pueblo en la historia*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989.

GUERRERO, F., « Lazaro Cardenas, el gran viraje », dans SEMO, E., (dir.), *México, un pueblo en la historia*, T. 4, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989.

HERBIG, P.A., et D. D. BUTLER, « The Greening of International Marketing », dans MINTU, A., H. LOZADA et M. POLONSKY (editeurs), *Environmental Issues in the curricula of International business : the green Imperative*, Binghamton, (N.Y.), International Business Press, 1993.

HOUTART, F., « L'eau, principe de vie et patrimoine collectif » dans Houtart, F., (dir.), *L'eau patrimoine commun de l'humanité*, Paris, L'Harmattan, 2002.

HUERTA, C., « El agua : Patrimonio del Estado o derecho de los particulares », dans FERNÁNDEZ RUIZ J. et J. S. SÁNCHEZ, *Régimen jurídico del agua*, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones jurídicas, 2007.

HURTADO-JIMENEZ, R., et J. GARDEA-TORREDEY, « Estimación de la exposición a fluoruros en los Altos de Jalisco », (2005) 47(1) *Salud publica de México* 58.

IBARRA MENDIVIL, J.L., « Cambios recientes en la Constitución Mexicana y su impacto sobre la Reforma Agraria », dans RANDALL, L., (dir.), *Reformando la Reforma Agraria*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1999.

INGERMAN, S., « La crise et les politiques économiques au Canada », dans Dostaler, G., (Coord.), *La crise économique et sa gestion*, Saint-Laurent (Qc), Boréal express, 1982.

KARAOGLAN, R.A., et M. LUBRANO, « Mexico's Banks after the December 1994: Devaluation- A Chronology of the Government's Response », (1995-1996) 16 *New. J. Int'l L. & Bus.* 29.

LAHLOU, M., « Face à la pénurie, le marche ? », dans Petrella, R., (dir.), *L'eau, res publica ou marchandise ? La dispute*, Paris, Snédit, 2003.

LAIMÉ, M., « Main basse sur l'eau des villes », *Monde diplomatique*, (mars 2005), 52e année, n. 612.

LASSERRE, F., « L'Amérique a soif les États-unis obligeront-ils Ottawa à céder l'eau du Canada ? », dans LASSERRE, F., et L. DESCROIX (dir.), *Eaux et Territoires*, Sainte-Foy (Qc), Presses de l'Université du Québec, 2002.

LASSERRE, F., « L'ALENA oblige-t-il le Canada à céder son eau aux États-Unis? La continentalisation des ressources en Amérique du Nord », dans LASSERRE, F., (dir.), *Transferts massifs d'eau, Outils de développement ou instruments de pouvoir?*, Sainte-Foy (Qc.), Presses de l'Université du Québec, 2005.

LASSERRE, F., « Le prochain siècle sera-t-il celui des guerres de l'eau ? », (1999) 33 *Revue Internationale et Stratégique* 1.

LASSERRE, F., « Les projets de transferts massifs continentaux en Amérique du Nord, La fin de l'ère des dinosaures ? », dans LASSERRE,

F., (dir.), *Transferts massifs d'eau, Outils de développement ou instruments de pouvoir?*, Sainte-Foy (Qc.), Presses de l'Université du Québec, 2005.

LASSERRE, F., et A. BRUN, « La gestion par bassin versant : un outil de résolution des conflits? », (Automne / Fall 2007) vol. 12-2 *Lex Electronica*, en ligne : <http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/lasserre_brun.pdf>.

LECLAIR, J., « Aperçu des virtualités de la compétence fédérale en droit criminel dans le contexte de la protection de l'environnement » (1996) 27 *Revue générale de droit* 137.

LECLAIR, J., « The Quintessential "National Interest" », (2005) 38-2, *U.B.C. Law Review* 355.

LECLAIR, J., « The Supreme Court, the Environment, and the Construction of national Identity : R.v. Hydro-Québec », (1998) 4-2, *Review of Constitutional Studies, Alberta Law Review* 372.

LEMIEUX, C., « La protection de l'eau en vertu de l'article 982 C.c.Q. : Problèmes d'interprétation » (1992) 23 1 *R.D.U.S.* 192.

LITOWITZ, D., « The social construction of law: explanations and implications », (2000) 21 *Studies in law, Politics and Society* 215.

Luc DESCROIX, « Des conflits de l'eau à la limite du nord et du sud : les eaux et la frontière », dans LASSERRE, F., et DESCROIX, L. (dir.), *Eaux et Territoires*, Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2002.

MATTHEWS GLENN, J., « Crown Ownership of Water », (2010) 51 *Les Cahiers de Droit* 493.

MEDINA NÚÑEZ, I., « México: Crisis económica y migración », (1996) III-7 *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* 129.

MILOT, N., « La gouvernance des cours d'eau au Québec : un état des lieux », dans CHOQUETTE, C., et A. LÉTOURNEAU (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Édition MultiMondes, 2008.

MINDA, A., « Le rôle des investissements étrangers dans le nouveau modèle de développement », dans FAVRE, H., et LAPOINTE, M., (Coord.), *Le Mexique, de la réforme néolibérale à la contre-révolution. La présidence de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, Paris, L'harmattan, 1997.

MUMME, S. P., et C. BROWN, « Decentralizing Water Policy on the U.S.-Mexico Border », dans WHITEFORD, S., and R. MELVILLE (Dir.), *Protecting a Sacred Gift: Water and Social Change in Mexico*, San Diego, La Jolla Center for U.S. Mexican Studies, University of California, 2002.

PAQUEROT, S., « Au-delà d'une ressource naturelle : quels critères faut-il privilégier pour doter l'eau douce et le cycle hydrologique d'un statut spécifique? », (2010) 51 *Les Cahiers de Droit* 541.

PAYE, O., « Approche sociopolitique de la production législative : le droit comme indicateur de processus de décision et de représentation politiques », dans COMMAILLE, J., L. DAMOULIN ET C. ROBERT (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, coll. « droit et société », 2000.

PETEV, V., « Virtualité et construction de la réalité sociale et juridique », (1999) 43 *Arch. Phil. Droit* 27.

PINEDA PABLOS, N. et A. SALAZAR ADAMS, « De las juntas federales a las empresas de agua: la evolución institucional de los servicios urbanos de agua en México 1948-2008 », dans OLIVARES R. et R. SANDOVAL, (Coord.), *El agua Potable en México, historia reciente, actores, procesos y propuestas*, ANEAS, México, 2008.

PINEDA, N., « Water Supply Performance, Policy, and Politics on Mexico's Northern Border », dans WHITEFORD, S., and R. MELVILLE (Dir.), *Protecting a Sacred Gift: Water and Social Change in Mexico*, San Diego, La Jolla Center for U.S. Mexican Studies, University of California, 2002.

PIRACHA, T., « Extraire l'eau des sables bitumineux, ou la gestion des ressources dans l'exploitation pétrolière » (2008), *le bulletin électronique de RNCAN*, en ligne : <<http://www.nrcan-rncan.gc.ca/com/elements/issues/22/wateau-fra.php>> (consulté le 8 décembre 2009).

QUINN, F., et J. EDSTROM, « Great Lakes Diversions and Other Removals », (2000) 25 *Canadian Water Resources Journal* 125.

RAÏCHE, J.-P., « Gestion intégrée de l'eau au Québec : bilan et prospective. Approches concrètes pour une nouvelle gouvernance », dans CHOQUETTE, C., et A. LÉTOURNEAU (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Édition MultiMondes, 2008.

ROCHER, G., « Droit, pouvoir et domination », (1986) 13-1 *Sociologie et sociétés* 33.

ROLLAND, L., et Y. VEGA, « La gestion de l'eau au Mexique », (2009) 13-3 *Lex Electronica*, en ligne : <http://www.lex-electronica.org/docs/articles_224.pdf>.

ROLLAND, L., et Y. VEGA, « La gestion del agua en Mexico », (2010) 6-2, *Polis*, 155.

SANCHEZ SANDOVAL, A., « El agua es un problema político-económico, no jurídico », dans FERNÁNDEZ RUIZ J. et J. S. SÁNCHEZ, *Régimen jurídico del agua, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones jurídicas, 2007.

SCHNEIDER, J., « Social problems theory: the constructionist view », (1985) 11 *Ann. Rev. sociol.* 209.

SCOTT, A., J. OLYNIK et S. RENZETTI, « L'élaboration d'une politique d'exportation de l'eau », dans Whalley, J. (Coord), *Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986.

SEMO, E., « Conquista y colonia », dans SEMO, E., (dir.), *México, un pueblo en la historia*, T. 1, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989.

SEMO, E., et E. NALDA, « De la aparición del hombre al dominio colonial », dans SEMO, E., (dir.), *México, un pueblo en la historia*, T. 1, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989.

SHEAHAN, A.-M., « Le nouveau Code civil du Québec et l'environnement », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit de l'environnement* (1994), Cowansville, Éditions Yvon Blais.

THIERY AMOUGOU, J., « L'eau, bien public, bien privé : l'État, les communautés locales et les multinationales », dans HOUTART, F. (dir.), *L'eau patrimoine commun de l'humanité*, Paris, L'Harmattan, 2002.

TREMBLAY, A. et J.-L. BAUDOUIN, « Les droits individuels », dans LORD G. (Dir.), *Le Droit québécois de l'eau*, Québec, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal et Ministère des richesses naturelles, 1977, 1v.

TREMBLAY, A., et J.-L. BAUDOUIN, « Le cadre constitutionnel », dans LORD G. (Dir.), *Le Droit québécois de l'eau*, Québec, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal et Ministère des richesses naturelles, 1977, 1v.

UNTERMAIER, J., « Les nouveaux instruments juridiques de protection du patrimoine naturel », (1998) numéro spéciale 4, *Revue Juridique d'Auvergne*, Annales de Clermont-Ferrand 59.

VAUGHAN, T. R. et G. SJOBERG, « The social construction of legal Doctrine: The case of Adolf Eichmann », dans DOUGLAS, J. D. (dir.), *Deviance & respectability, the social construction of moral meanings*, New York, London, Basic books, 1970.

VEGA CARDENAS, Y, « La construction sociale du statut juridique de l'eau en Amérique du Nord », (2007) 12-2 *Lex Electronica*, en ligne : http://www.lex-electronica.org/docs/articles_26.pdf (consulté le 11 octobre 2011)

VEGA CARDENAS, Y., et N. B. VEGA, « L'eau douce, son exportation et le droit constitutionnel canadien », (2010) 51 3-4, *Les Cahiers de Droit* 771.

VILLA, V., « La science juridique entre descriptivisme et constructivisme », dans Amselek, P., (dir.), *Théorie du droit et science*, Paris, PUF, 1994.

WHITEFORD S., et R. MELVILLE, « Water and Social Change in Mexico: An Introduction », dans WHITEFORD, S., and R. MELVILLE (Dir.), *Protecting a Sacred Gift: Water and Social Change in Mexico*, San Diego, La Jolla Center for U.S. Mexican Studies, University of California, 2002.

WILKINSON, B.W., « Le secteur primaire au Canada : un tour d'horizon », dans WHALLEY, J. (Coord), *Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986.

Conférences et mémoires

ABRAHAM, B., *Water : A Vital Resource, Too Precious to Sell*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Toronto, septembre 1984.

ACTION DÉMOCRATIQUE DU QUÉBEC (ADQ), *La gestion de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 240.

ALBERTA FISH & GAME ASSOCIATION, KURE, E., *The Inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Alberta, octobre 1984.

ALLARD, D., *Le défi de l'eau au Québec. Nécessité de la mise en place du Secrétariat québécois de l'eau (SecQuE)*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 164.

ANISHINABEK, *Document directed to the director of the Inquiry on federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Ottawa, octobre 1984.

AQUATECH, *Mémoire d'Aquatech sur la gestion des services municipaux de l'eau au Québec, Vers un équilibre privé-public*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 260.

ASSOCIATION COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE L'ESTRIE (ACEF ESTRIE), *La gestion de l'eau au Québec : une préoccupation sociale nécessaire*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 80.

ASSOCIATION DES EMBOUTEILLEURS D'EAU DU QUÉBEC, *Mémoire de l'Association des embouteilleurs d'eau du Québec consultation du bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour une politique québécoise de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 211.

BANQUE MONDIALE, *Mexico - Third Integrated Rural Development (PIDER III) Project*, Mexico, 11 December 1990.

BANQUE MONDIALE, *Loan 3419-ME (Irrigation and Drainage Sector Project), Amendment to the Loan and Guarantee Agreements*, Mexico, décembre 6, 1991.

BANQUE MONDIALE, *Memorandum del presidente del banco internacional de reconstrucción y fomento y la corporación financiera internacional para el directorio ejecutivo sobre una estrategia de asistencia para el país del grupo del banco mundial para los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2002, p. 11, en ligne : <<http://www.bancomundial.org.mx/Bancomundial/SitioBM.nsf/Menu251?OpenForm&pag=2.51&nivel=2>> (consulté le 10 novembre 2006).

BANQUE MONDIALE, *Mexico - Irrigation and Drainage Sector, On-Farm and Minor Irrigation Networks Improvement, and Agricultural Productivity Improvement Projects*, Mexico, 22 juillet 2005, en ligne: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000012009_20050830101855> (consulté le 20 novembre 2009).

BANQUE MONDIALE, *Mexico - Second Export Développement Project*, Mexico, 31 décembre 1986, en ligne: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1986/12/01/000009265_3970625092541/Rendered/PDF/multi0page.pdf> (consulté le 20 août 2009).

BANQUE MONDIALE, *Mexico, Ninth agricultural credit project*, Mexico, Banque mondiale, mai 29 1987, en ligne : <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000009265_3960926083343&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679> (consulté le 19 Août 2009).

BANQUE MONDIALE, *Report and recommendation of the president of the International Bank for Reconstruction and Development to the executive directors on a proposed loan in an amount equivalent to US\$350 million to Banco Nacional de Comercio Exterior with the guarantee of United Mexican States for an Export development Project*, México, mai 31 1983, en ligne: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679&entityID=000009265_3970718101052&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679> (consulté le 19 août 2009).

BANQUE MONDIALE, *Second Water Supply and Sanitation Sector Project*, Report No. 12340-ME, Mexico, mai 16 1994. en ligne: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/16/000009265_3961005173028/Rendered/PDF/multi0page.pdf> (Consulté le 18 August 2009).

BANQUE MONDIALE, *Staff Appraisal Report, Mexico, Eight Agricultural Credit Project*, Mexico, 4 juin 1984, en ligne:<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1984/06/01/000009265_3970818102013/Rendered/PDF/multi_page.pdf> (consulté le 19 Août 2009).

CANADIAN FEDERATION OF AGRICULTURE, *Submission to the inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Ottawa, décembre 1984.

CANADIAN LABOUR CONGRESS, *Submission by the Canadian Labour Congress to the Federal Water Inquiry (The Pearse Commission)*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Ottawa, octobre 1984.

CANADIAN NATURE FEDERATION, *Naturalists perspectives on federal Water Policy, a submission to the inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Ottawa, novembre 1984.

CANADIAN PULP AND PAPER ASSOCIATION, *Submission to the Inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Montréal, novembre 1984.

CANTIN-CUMYN, M., M. CUMYN et C. SKRINDA, *Le statut juridique de l'eau en droit québécois, Mémoire à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec [Consultation publique tenue à Montréal entre les 23 et 30 novembre 1999]*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 248.

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *La gestion de l'eau au Québec, Aspects juridiques et institutionnels*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 283.

CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN, *Les Alliances secteur public-privé*, Montréal, Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain, 1995.

CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN, *Mémoire à la commission Beauchamps du BAPE sur la gestion de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 304.

CLOGHESY, M., LE CENTRE PATRONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, *Mémoire présenté au BAPE sur la Gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 311.

COAST MOUNTAIN AQUASOURCE LTD., *Submission by Coast Mountain Aquasource Ltd. To the Federal Inquiry on Water*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Vancouver, novembre 1984.

COMMISSION NACIONAL DE ECOLOGÍA, *Posición del sector empresarial instrumentos para propiciar un uso sustentable del agua*, COPARMEX, México, 2008.

COMITÉ ZIP CÔTE NORD DU GOLFE, *Le problème de la gestion des services d'eau de consommation et d'eaux usées à l'intérieur des municipalités de la Basse-Côte-Nord*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 130.

COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *Rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique*, Ottawa, CMI, 2000

CONSEIL DES MONTAGNAIS, NIPI, *L'eau, source de vie des Innus*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 224.

CONSEIL EXÉCUTIF NATIONAL DU PARTI QUÉBÉCOIS, *Vers une politique de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 238.

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'OUTAOUAIS, *Mémoire présenté à la consultation publique sur l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 58.

CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA BAIE-JAMES, *La gestion de l'eau sur le territoire de la Baie-James*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 65.

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ABITIBI TÉMISCAMINGUE, *Comité permanent d'amos pour la protection de l'environnement, Anne Bouchard, Plate-forme sur l'eau potable en Abitibi-Témiscamingue*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 67.

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE LA MONTERÉGIE, *Mémoire sur la gestion de l'eau en Montérégie*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Saint-Jean-sur-Richelieu, 1999, Memo 109.

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE MONTRÉAL, *Mémoire sur la gestion de l'eau à Montréal et au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 272.

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU BAS SAINT LAURENT, *Mémoire présenté à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Rimouski, 1999, Memo 39,

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT RÉGION DE QUÉBEC, *La Politique de l'eau du gouvernement du Québec : pour une meilleure gestion de la ressource*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 168.

CONSEIL TRIBAL MAMUITUN, *Mémoire des premières nations INNU de Mashteuiatsh, Essipit et Betsiamites à la Consultation publique du BAPE sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 144.

CSN : CONSEIL CENTRAL DU CŒUR DU QUÉBEC CSN, *Mémoire sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 143.

DOFASCO, *Brief to Inquiry of Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Ottawa, novembre 1984.

EAU SECOURS!, « On est un peuple d'eau, mais il ne faut pas nous prendre pour des poissons. », *Mémoire de la Coalition Eau Secours! Présenté à la Commission du BAPE sur la gestion de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 328.

ENVIR-ACTION, *Ancien mouvement vert des Bois-Francs. Mémoire sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 17.

ENVIRONMENT CANADA, INLAND WATERS DIRECTORATE, WESTERN AND NORTHERN REGION, *Water and Economic Development in the Prairie Provinces*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Ottawa, 1984.

FÉDÉRATION DE L'UPA DE SAINT-HYACINTHE, *L'eau et l'agriculture, mémoire présenté à la commission sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 73.

FÉDÉRATION DE L'UPA DU BAS-SAINT-LAURENT, *La gestion de l'eau au Québec, consultation publique*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 31.

FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (FTQ), *La gestion de l'eau au Québec*, Mémoire présenté devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 301.

FMI, C. LOSER, E. KALTER, *Mexico: The Strategy to Achieve Sustained Economic Growth*, FMI, février 15 1992, en ligne: <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=49.0>> (consulté le 24 juillet 2009).

FMI, J. D. WOLFENSOHN et S. FISCHER, *The Comprehensive Development Framework (Cdf) And Poverty Reduction Strategy Papers (Prsp)*, 2000, en ligne: <<http://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/cdfprsp.pdf>> (consulté le 1 septembre 09).

FRONT COMMUN QUÉBÉCOIS POUR UNE GESTION ÉCOLOGIQUE DES DÉCHETS, *Mémoire du Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets sur la consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 300.

GOVERNEMENT DE LA PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK, C.W. HARMER, *A Brief to the inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Moncton, septembre 1984.

GOUVERNEMENT DU CANADA, AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Présentation soumise à la Commission d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Ottawa, 1984.

GOUVERNEMENT DU CANADA, PRAIRIE FARM REHABILITATION ADMINISTRATION SERVING THE PRAIRIE PROVINCE, *Water and Prairie Agricultural Development, Submission to the Inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Winnipeg, octobre 1984.

GROUPE ENVIRONNEMENTAL UNI-VERT, REGION DE MATANE, *Mémoire sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 72.

INRS-EAU, *Mémoire présenté dans le cadre de la consultation sur la gestion de l'eau au BAPE*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 232.

HEATH, J.R., *Enhancing the contribution of land reform to Mexican agricultural development*, Rapport pour la Banque Mondiale, le 28 février 1990, en ligne: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679&entityID=000009265_3960928232451&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679> (Consulté le 20 août, 2009).

KAHNAWAKE ENVIRONMENT, *Public Audiences on Water Management in Quebec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 184.

L'ACADÉMIE RAWSON DE SCIENCES DE L'EAU, *Canadian Waters, Some Strategic Considerations Affecting the Future of the Resource, A submission to the Inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Ottawa, décembre 1984.

L'ASSOCIATION DES AMÉNAGISTES RÉGIONAUX DU QUÉBEC, *Position de l'association des aménagistes régionaux du Québec concernant la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 264.

L'ASSOCIATION DES BIOLOGISTES DU QUÉBEC, *Mémoire sur la Gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 290.

L'ASSOCIATION DES CITOYENS DE LA MONTAGNE DE RIGAUD, *Mémoire présenté à la Commission du BAPE, consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 87.

L'ASSOCIATION DES INDUSTRIES FORESTIÈRES DU QUÉBEC, *Mémoire sur la gestion de l'eau dans les fabriques de pâtes et papiers du Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 123.

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE POUR LE CONTRAT MONDIAL DE L'EAU (AQCME), *Politique québécoise de l'eau : Reconnaître nos responsabilités à l'égard du « droit de tous à la vie »*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 243.

L'INDUSTRIE LAITIÈRE DU QUÉBEC, *Mémoire présenté dans le cadre de la consultation sur la gestion de l'eau au BAPE*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 307.

L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC, *Mémoire sur la gestion de l'eau présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'Environnement*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 166.

L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Mémoire présenté à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 298.

L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, *Mémoire sur la gestion de l'eau au Québec présenté au bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 310.

LA CSN : CONSEIL CENTRAL DES SYNDICATS NATIONAUX DE L'ESTRIE (CCSNE), *La gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Sherbrooke, 1999, Memo 60.

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, *Mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans le cadre de la consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 293.

LA SOCIÉTÉ DES GENS DE BAINADE POUR L'ACCÈS ET L'USAGE PUBLIC DES PLANS D'EAU, *Pour une politique québécoise en matière d'accessibilité et d'usage des plans d'Eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 16.

LAUZON, L.-P., F. PATENAUDE, M. POIRIER, *La privatisation de l'eau au Québec, Première partie : les expériences dans le monde*, Montréal, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, 1996.

LAUZON, L.-P., F. PATENAUDE, M. POIRIER, *La privatisation de l'eau au Québec, deuxième partie : le cas de Montréal et du Québec*, Montréal, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, 1997.

LE COMITÉ DE PROTECTION DE LA SANTÉ ET DE L'ENVIRONNEMENT DE GASPÉ INC., GRENIER, M., et N. GRENIER, *Mémoire sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Gaspé, 1999, Memo 34.

LE COMITÉ DES CITOYENS ET CITOYENNES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MASKOUTAIN (CCCPEM), *La gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 88.

LE CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ABITIBI-TEMISCAMINGUE, « l'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE, À la tête des eaux, Mémoire présenté aux Audiences publiques du BAPE, "la gestion de l'eau au Québec" », Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 51.

LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT CHAUDIÈRE-APPALACHES, *Mémoire sur la gestion intégrée de l'eau au Québec présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Lévis, 1999, Memo 22.

LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ESTRIE, *La gestion intégrée de l'eau au Québec, Mémoire*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 104.

LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE LANAUDIÈRE, *Mémoire sur la gestion de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 208.

LE CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN, *Mémoire présenté au Bureau des audiences publiques en environnement dans le cadre de la Commission sur la*

gestion de l'eau au Québec, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 158.

LE GROUPE S.M. INTERNATIONAL INC., *La gestion de l'eau et les marchés internationaux*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Sherbrooke, 1999, Memo 122.

LE REGROUPEMENT DES ASSOCIATIONS POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DES LACS ET COURS D'EAU DE L'ESTRIE ET DU HAUT-BASSIN DE LA SAINT-FRANÇOIS (RAPPEL), FLEISCHMAN, A. et J.-C. THIBAUT, *Pour une gestion globale de l'eau au Québec ou Les nécessaires réinvestissements en personnel et en budgets de fonctionnement dans les services publics vouées à la protection de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 103.

LE REGROUPEMENT RÉGIONAL DE CITOYENNES ET CITOYENS PUR LA SAUVEGARDE DE L'ENVIRONNEMENT SAGUENAY-LAC-ST-JEAN, *Memoire*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 118.

LE RÉSEAU DES ORGANISMES DE RIVIÈRE DU QUÉBEC « RESEAU D'OR », LES RIVIÈRES DU QUÉBEC : UN MILIEU DE VIE À PROTÉGER, *Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec*, BAPE, 1999, Memo 357.

LE SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Une politique nationale de l'eau pour le Québec : Une responsabilité de l'État pour le bien commun*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 182.

LES AMI-ES DE LA TERRE DE MONTRÉAL, LALIBERTÉ C. et J.-P. DESJARDINS, *Pour une gestion durable de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 231.

LES AMI-E-S DE LA TERRE DE QUÉBEC, *Le défi d'une gestion écologique de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 155.

LES AMIS DE LA VALLÉE DU SAINT-LAURENT, *La gestion du fleuve Saint-Laurent*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Québec, 1999, Memo 181.

LUMINÉRO ENR., AUSSANT, G., *Mémoire sur la gestion de l'eau potable au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Joliette Lanaudière, 1999, Memo 35.

MCMAHON, G. R. MINISTER OF COMMUNITY AND CULTURAL AFFAIRS, PRINCE EDWARD ISLAND, *A Brief submitted to the Inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Charlottetown, septembre 1984.

MINISTRY OF NATURAL RESSOURCES, GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *The Inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Toronto, Octobre 1984.

MOHAWK COUNCIL OF KAHNAWAKE, *Brief to the Inquiry on federal water Policy Commission*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Kahnawake, octobre 1984.

MORIN, J.-Y., « L'Éthique du bien commun et la mondialisation », document présenté lors de la *Conférence de la Chaire Droit et Médecine*, Faculté de droit, Université de Montréal, le 20 septembre 2006.

MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE ROUYN-NORANDA, *La gestion de l'eau dans la MRC de Rouyn-Noranda*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 45.

NOVA SCOTIA DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *Submission to the Inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Halifax, septembre 1984.

NOVA SCOTIA FEDERATION OF AGRICULTURE, *Notes for oral presentation: Inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Halifax, septembre 1984.

O'MARA, G.T., *Analyzing the effects of U.S. agricultural policy on Mexican agricultural markets using the MEXAGMKTS model*, Washington, Banque mondiale, 1990.

ONTARIO MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, *Submission to the inquiry on federal water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Toronto, Janvier 1985.

PARTI QUÉBÉCOIS, RÉGION LAURENTIDES, SOUS-COMITÉ SUR L'ENVIRONNEMENT, BEAUDOIN, J., J-G. PILON et L. PILON, *La gestion de l'eau au Québec : Pour une vision mondiale et une politique*

nationale globale de l'eau, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 156.

PREMIÈRE NATION MALÉCITÉ DE VIGER, *Mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement : Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Rimouski, 1999, Memo 28.

PROVINCE OF ONTARIO, GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Submission to the inquiry into Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Toronto, septembre 1984.

REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENT ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC (RCLALQ), *Pas de place pour des compteurs d'eau dans les logements*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 219.

REGROUPEMENT NATIONAL DE CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT, *Mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 343.

RENÉ BEAUDET, *Les premières nations et la ressource eau, document de soutien à l'atelier de travail de la Commission du 18 août 1999 à Mashteuiatsh*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, GENE 131.1.

RÉSEAU ENVIRONNEMENT, *La gestion de l'eau au Québec. Chapitre sur l'exportation de l'expertise*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, MEMO 81-1.

RÉSEAU ENVIRONNEMENT, *La gestion de l'eau au Québec. Chapitre sur les réseaux, la gestion et le financement des services d'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, MEMO 81-4.

RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE GROUPES ÉCOLOGISTES, *Une politique intégrée de l'eau au Québec : pour la préservation et la pérennité de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 326.

SCHMIDT, G., *Cambios legales e institucionales hacia la privatizacion del agua en Mexico*, Managua, Wrot für die Welt, Pan para el mundo, 2005, en ligne: http://www.agua.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2114:-cambios-legales-e-institucionales-hacia-la-privatizacion-del-agua-en-mexico&catid=327&Itemid=162 (consulté le 7 septembre 2011).

SYNDICAT DES COLS BLEUS REGROUPÉS DE MONTRÉAL, *Mémoire sur la gestion de l'eau au Québec présenté au BAPE par le comité EAUX AGUETS du SCFP*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, Memo 241.

TABLE DES PRÉFETS DES MRC DE LA CÔTE NORD, *Mémoire présenté à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, 1999, Memo 127.

THE CANADIAN ORGANIC PRODUCERS MARKETING COOPERATIVE LIMITED, *Presentation to the public Hearing of the Standing Senate Committee on Agriculture, Fisheries and Forestry on the Topic of Soil degradation and conservation*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Saskatoon, avril 1984.

THE CANADIAN WATER RESOURCES ASSOCIATION, *Brief to the Inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Ottawa, decembre 1984.

THE FIRST NATIONS OF SOUTH ISLAND, *Inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Ottawa, septembre 1984.

THE MANITOBA DEPARTMENT OF ENVIRONMENT AND WORKPLACE SAFETY AND HEALTH, *A brief to the inquiry on federal water policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Winnipeg, octobre 1984.

THE GRAND CANAL COMPANY LIMITED, *The Great Recycling and Northern Development (Grand) canal. A proposal to Create a New, Dike-Enclosed, Sea Level Freshwater Lake in James Bay, The Inquiry on Federal Water Policy in Canada*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, St. John's, Septembre 1984.

THE ONTARIO SOCIETY FOR ENVIRONMENTAL MANAGEMENT, *Submission to Inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Toronto, octobre 1984.

THE PRAIRIE ASSOCIATION OF WATER MANAGEMENT (PAWM), *Submission to the Inquiry on Federal Water Policy Government of Canada*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Alberta, October 1984.

THERRIEN, J., *La gestion privée-publique des infrastructures et des services d'eau, Les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, BAPE, Montréal, 1999, GENE116.33.

UNITED STATES TRANSBOUNDARY DIVISION, DEPARTMENT OF EXTERNALS AFFAIRS, S.E. GOOCH, *Statement to the Inquiry on Federal Water Policy*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Ottawa, decembre 1984.

VILLE D'AMOS, *La gestion de l'eau et la ville d'Amos*, mémoire présenté au Bureau d'audience publique sur l'environnement, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, Amos, BAPE, 1999, Memo 46.

VILLE DE QUÉBEC, *L'eau, une richesse et une ressource qui commandent le respect*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, Québec, BAPE, 1999, Memo 196.

VILLE DE SHERBROOKE, *Mémoire de la ville de Sherbrooke sur la gestion de l'eau au Québec*, Consultation.

Documents gouvernementaux

AFFAIRES ÉTRANGÈRES CANADA, *Le partenariat canado-américain dans les domaines du commerce et de l'investissement*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2005.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES CANADA, *NAFTA @ 10, a preliminary report*, 2003, en ligne : <http://www.international.gc.ca/economist-economiste/analysis-analyse/research-recherche/10_pre2.aspx?lang=eng#impcan> (consulté le 8 janvier 2009).

BANQUE DU CANADA, *Rapport annuel du gouverneur au ministre des Finances et relevé de comptes pour l'année 1990*, Ottawa, Banque du Canada, 1991.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE), *Rapport, sur l'inscription de la production porcine dans le développement durable*, Québec, (BAPE), septembre 2003.

CANADA, MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, *La politique commerciale du Canada pour les années 80*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1983.

CANADA, MINISTÈRE DES FINANCES, *le développement économique du Canada dans les années 80*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1981.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Estadísticas del agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2000.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Estadísticas del agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2005.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Estadísticas del agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2006.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Estadísticas del agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *La participación privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2003.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Lineamientos para el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado*, México, Semarnat, 1989.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Programa para la Modernización de Organismos Operadores del Agua (PROMAGUA)*, México, Semarnat, 2007.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento a diciembre 2000*, México, SEMARNAT, 2000.

COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *Examen de l'Accord, portée*, en ligne : http://www.ijc.org/fr/activites/consultations/glwqa/synth_6.php (consulté le 10 novembre 2009).

COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *Rapport annuel 2008, Édition du centenaire du Traité relatif aux eaux limitrophes*, Ottawa, CMI, 2008, en ligne : <http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID1630.pdf> (consulté le 19 avril 2009).

COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Québec, Montréal, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), 2000, 3 v., en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/archives/eau/rapport.htm> (consulté le 10 novembre 2010).

DE LA MADRID, M., *Sexto informe de gobierno*, México, Secretaria de la presidencia de la Republica, 1988.

ENVIRONNEMENT CANADA, « Bassin Grands Lacs – Saint-Laurent : un géant d'eau douce » (2006) 61 *Envirozine*, l'actualité environnementale canadienne, en ligne : http://www.ec.gc.ca/EnviroZine/french/issues/61/feature2_f.cfm (consulté le 10 novembre 2008).

ENVIRONNEMENT CANADA, *Canada-U.S. Great Lakes Water Quality Agreement*, 2010, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/grandslacs-greatlakes/default.asp?lang=En&n=88A2F0E3-1> (consulté le 21 février 2011).

ENVIRONNEMENT CANADA, *Eaux partagées : Canada- États-Unis, le site web de l'eau douce*, en ligne : http://www.ec.gc.ca/Water/fr/policy/intwp/f_can-us.htm (consulté le 7 décembre 09).

ENVIRONNEMENT CANADA, *L'utilisation de l'eau dans l'industrie Canadienne en 1991*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1995.

ENVIRONNEMENT CANADA, *La politique fédérale relative aux eaux*, Ottawa, 1987, en ligne : http://www.ec.gc.ca/WATER/fr/info/pubs/fedpol/f_fedpol.pdf (Consulté le 5 juillet 2008).

ENVIRONNEMENT CANADA, *Le problème de la pollution, Site web de l'eau douce*, en ligne : http://www.ec.gc.ca/water/fr/manage/poll/f_problm.htm (consulté le 8 décembre 2009).

ENVIRONNEMENT CANADA, *Politiques et Lois relatives à l'eau : Champs de compétence*, en ligne : http://www.ec.gc.ca/water/fr/policy/coop/f_juris.htm (Consulté le 11 novembre 2008).

FINANCES QUEBEC, *Plan budgétaire 2009*, Québec, Gouvernement du Québec, 2009, en ligne : <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2009-2010/fr/documents/pdf/PlanBudgetaire.pdf> (Consulté le 20 janvier 2010).

GOVERNEMENT DE MICHIGAN, *Law Enforcement Division, Public Rights on Michigan Waters*, Gouvernement de Michigan, 1993, en ligne : http://www.michigan.gov/documents/Water97e_142928_7.pdf (consulté le 28 juillet 2011).

GOVERNEMENT DU CANADA, *Eaudiences, Une synthèse des audiences publiques du Comité d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux*, Ottawa, gouvernement du Canada, 1985.

GOVERNEMENT DU CANADA, *Hearing About Water, A synthesis, Inquiry on Federal Water Policy*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1985.

GOVERNEMENT DU CANADA, *L'eau et le Canada. Préserver un patrimoine pour les gens et l'environnement*, Ottawa, Gouvernement canadien, 2003, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/WATER/fr/info/pubs/wwf/eaucanada.pdf> (Consulté le 1 décembre 2009).

GOVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES, *Le Programme énergétique national (1980)*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1980.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Bilan de mise en œuvre sur la qualité de l'eau potable, Juin 2001 à juin 2005*, Québec, Ministère de l'environnement, 2006, p.103 et suiv., en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/potable/bilans/index.htm> (Consulté le 5 juillet 2008).

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Étude n. 1.2*, Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, Québec, Gouvernement du Québec, 1970.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'eau, la vie, l'avenir, Politique nationale de l'eau*, Environnement Québec, 2002. En ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/> (consulté le 6 septembre 2011).

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE FINANCES, *Profil économique et financier du Québec*, Québec, Bibliothèque nationale, édition 2006, p. 5.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Situation et caractéristiques*, Québec, Ministère d'immigration et communautés culturelles, 2008, en ligne, <<http://www.immigrationquebec.gouv.qc.ca/fr/avantages/territoire/situation-caracteristiques/index.html>> (consulté le 11 novembre 2008).

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Comparaisons internationales, Profils économiques, Pays de l'OCDE, Brésil, Chine, Inde, Québec, Russie*, 2008, en ligne : <http://stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/compr_inter/pdf_portrait/pays-ocde.pdf> (consulté le 11 novembre 2008).

INSTITUT DE LA STATISTIQUE QUÉBEC, *Comparaisons interprovinciales*, en ligne : <http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/TS/C/pdf/chap1.pdf> (consulté le 16 mars 2010).

LEGENDRE, R., MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES, *Premier rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, Québec, Ministère des richesses naturelles, 1970.

LEGENDRE, R., MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES, *Premier rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, points saillants*, Québec, Ministère des richesses naturelles, 1970.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *La gestion de l'eau par bassin versant*, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/index.htm>> (Consulté le 05 juillet 2008).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Guide technique captage d'eau souterraine pour des résidences isolées*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/souterraines/guide.pdf#page=27>> (consulté le 10 novembre 2008).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Liste de Bassins versants*, Québec, Gouvernement du Québec, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/bassins/index.htm>> (consulté le 11 novembre 2008).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Les régions Hydrographiques*, Québec, Gouvernement du Québec, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/regionshydro/index.htm>> (Consulté le 11 novembre 2008).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *La gestion de l'eau au Québec*, document de consultation publique, Québec, Gouvernement du Québec, 1999, p. 18-19, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/consultation/themes2.htm>> (consulté le 5 mai 2008).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Fleurs d'eau de cyanobactéries*, gouvernement du Québec, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/eco_aqua/cyanobacteries/index.htm> (consulté le 22 mars 2010).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Le plomb dans l'eau potable*, Gouvernement du Québec, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/potable/plomb/index.htm#problematique>> (consulté le 10 novembre 2008).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT ET PARCS QUÉBEC, *Bilan Synthèse sur la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau. 2003-2007*, Québec, Publications du Québec, 2007, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/bilan/bilan_synthese0307.pdf> (consulté le 4 mai 2010).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT ET PARCS QUÉBEC, *Mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau du gouvernement du Québec. Bilan Annuel 2005-2006*, Québec, Publications du Québec, 2007, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/bilan/Bilan2005-2006.pdf>> (consulté le 6 mai 2010).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT ET PARCS QUÉBEC, *Mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau du gouvernement du Québec. Bilan Annuel 2003-2004*, Québec, Gouvernement du Québec, 2005, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/bilan/Bilan0304.pdf> (consulté le 5 mai 2010).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT ET PARCS QUÉBEC, *Répertoire de tous les réseaux municipaux de distribution d'eau potable. Réseaux exploités par des municipalités et desservant des clientèles qui sont pour la plupart des résidants, avec leur type d'approvisionnement*, Québec, Gouvernement du Québec, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/potable/distribution/index.asp> (consulté le 6 mai 2010).

PEARSE, P. H., F. BERTRAND, J. W. MACLAREN, *Vers un renouveau, Rapport définitif de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux*, Ottawa, Environnement Canada, 1985.

RESSOURCES NATURELLES CANADA, *L'Atlas du Canada*, [Ressource électronique], en ligne : <http://atlas.nrcan.gc.ca/> (consulté le 5 novembre 2008).

RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Superficie terres et eaux douces*, Ottawa, Centre canadien de télédétection, Division GéoAccès, 2001, en ligne : http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/learningresources/facts/surf_areas.html (Consulté le 11 novembre 2008).

SALINAS DE GORTARI, C., *Primer informe de Gobierno*, México, Secretaria de la presidencia de la Republica, 1989.

STATISTIQUE CANADA, *Cyber livre du Canada, Extraits- La société*, 2003, [Ressource électronique], en ligne : http://www43.statcan.ca/r000a_f.htm, (Consulté le 5 mars 2008).

STATISTIQUE CANADA, *Cyberlivre du Canada, Extraits-L'économie*, 2003, [Ressource électronique], en ligne : http://www43.statcan.ca/02/02c/02c_010_f.htm (Consulté le 5 mai 2008).

STATISTIQUES CANADA, *Canada : Données économiques et financières*, Gouvernement du Canada, en ligne : <http://www40.statcan.gc.ca/102/cst01/indi01f-fra.htm> (Consulté le 21 janvier 2010).

Ressources en ligne

AGENCE MULTILATÉRALE DE GARANTIE DES INVESTISSEMENTS, *Miga Member Countries* (175), en ligne : <<http://www.miga.org/whoweare/index.cfm?stid=1789>> (consulté le 25 janvier 2009).

ASOCIACION NACIONAL DE EMPRESAS DE AGUA Y SANEAMIENTO DE MEXICO (ANEAS), *Perfil*, en ligne: < <http://www.aneas.com.mx/>> (Consulté le 10 novembre 2009).

BANQUE INTERAMERICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Strategy for Integrated Water Resources Management*, décembre 1998, No. ENV-1251998, en ligne: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1481461>> (consulté le 24 juillet 2009).

BANQUE MONDIALE, *Le Canada*, en ligne: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20653660~menuPK:72312~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html>> (Consulté le 7 novembre 2008).

CAMARA MEXICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION, *Entente entre la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción et la CNA*, 1998, en ligne : <<http://www.cmic.org/comisiones/sectoriales/infraestructurahidraulica/conagua/convenio220109.pdf>> (consulté le 2 septembre 2009).

CANACINTRA, *Entente entre la chambre de l'industrie de la transformation mexicaine CANACINTRA et IMTA*, 1997, en ligne : <<http://www.canacintra.org.mx/juridico/CONVENIOS.pdf>> (consulté le 2 septembre 2009).

COMISIÓN DE COOPERACIÓN ECOLÓGICA FRONTERIZA, *Cocef y BDAN, Cooperación nacional exitosa*, en ligne: <<http://www.cocéf.org/>> (Consulté le 15 Septembre 2009).

COMISIÓN INTERNACIONAL DE LIMITES Y AGUAS ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS SECCION MEXICANA, *Quienes somos, Introduccion*, en ligne : <<http://www.sre.gob.mx/cila/>> (consulté le 9 septembre 09).

COMMISSION DE L'EAU DE LA CONFÉDÉRATION DES CHAMBRES INDUSTRIELS DU MEXIQUE (CONCAMIN), *Ecologia*, en ligne : <http://www.concamin.org.mx/agua_ecologia.html> (consulté le 10 octobre 2009).

COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *Examen de l'accord*, CMI, 2008, en ligne : <http://www.ijc.org/fr/activites/consultations/glwqa/synth_6.php> (consulté le 11 novembre 2008).

COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *Sa nature, son fonctionnement*, CMI en ligne : <http://www.ijc.org/fr/documentation/ijc_cmi_nature.htm#nature> (consulté le 28 juillet 2011).

CONSEIL DE CANADIENS, *Historique*, en ligne : <<http://www.canadians.org/francais/propos/historique/index.html>> (consulté le 15 mars 2011).

CONSEIL DE CANADIENS, *Le Canada a besoin d'une politique nationale de l'eau*, en ligne : <<http://www.canadians.org/francais/eau/enjeux/politique/index.html>>, (consulté le 15 mars 2011).

CONSEIL MONDIAL DE L'EAU, *Statuts, 1996*, en ligne : <http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/About_us/official_documents/Statuts_fran_ais_approuv_s__la_4_me_AG.pdf> (Consulté le 12 novembre 2009).

EAU SECOURS!, *La pollution et contamination de l'eau*, en ligne : <http://www.eausecours.org/public/Eau_Dossiers_thematiques/Pollution/1aouverture.htm> (consulté le 5 juillet 2008).

GLOBAL WATER PARTNERSHIP, *About GWP*, en ligne : <http://www.gwpforum.org/servlet/PSP?chStartupName=_about> (consulté le 24 novembre 2009).

INEGI, *Censos de Población y Vivienda, 1895 – 2000*, en ligne : <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cgpv2000/100historia/epobla02.asp?s=est&c=987>> (consulté le 29 Septembre 2008).

L'OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU, *Bienvenue sur le portail de l'OIEau*, en ligne : <<http://www.oieau.fr/>> (consulté le 17 octobre 2010).

NORTH AMERICAN DEVELOPMENT BANK, *Origins*, en ligne : <http://www.nadb.org/> (Consulté le 15 Septembre 2009).

OCDE, *Consommation d'eau*, en ligne : <http://www.oecd.org/dataoecd/58/53/34749450.pdf> (Consulté le 15 mars 2010).

OCDE, *Données de l'OCDE*, en ligne : <http://www.oecd.org/dataoecd/58/53/34749450.pdf> (Consulté le 22 mars 2010).

OCDE, *Étude économique du Canada, Synthèse, 2006*, en ligne : http://www.oecd.org/document/45/0,3343,fr_33873108_33873277_36963949_1_1_1_1,00.html (Consulté le 5 mai 2008).

OCDE, *Key Environmental Indicators*, en ligne : <http://www.oecd.org/dataoecd/20/40/37551205.pdf> (consulté le 22 mars 2010).

OCDE, *Perspectives économiques*, en ligne : <http://www.oecd.org/dataoecd/35/22/20326204.pdf> (Consulté le 5 mai 2008).

OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU, *Les statuts*, en ligne : <http://www.oieau.fr/spip.php?article84> (Consulté le 1 septembre 2009).

ORGANIZACIÓN CAMPESINA EMILIANO ZAPATA (CONSEJO EJECUTIVO), *Declaración del V congreso ordinario de la Organización Campesina Emiliano Zapata*, Mexico, 8 août 2008, en ligne : <http://ocezmx.blogspot.com/2009/06/declaracion-del-v-congreso-ordinario-de.html> (Consulté le 2 Septembre 2009).

REGROUPEMENT NATIONAL DES CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT, *Historique*, en ligne : <http://www.rncreq.org/historique.php> (consulté le 20 juillet 2011).

RÉSEAU INTERNATIONAL DES ORGANISMES DE BASSINS, *La Charte*, en ligne : <http://www.oieau.org/riob/> (Consulté le 10 novembre 2009).

SUEZ ENVIRONNEMENT, *Water: a Challenge, our Business, Complete Control of the Water Cycle*, en ligne : www.suez-environnement.com (consulté le 12 novembre 2009):

SUEZ-ENVIRONNEMENT, *Profile*, en ligne : <<http://www.suez-environnement.com/en/profile/about-us/identity/identity/>> (consulté le 1 septembre 2009).

WORLD ENVIRONMENT CENTER, *About WEC*, en ligne : <<http://www.wec.org/>> (consulté le 19 octobre 2010).

WORLDWATERCOUNCIL, *Liste de membres*, en ligne : <http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/About_us/Governance/ListMembers_June2009.doc> (consulté le 19 août 2009).

Articles de journaux et communiqués

BISSON, B., « Le Canada doit renforcer la protection de ses eaux », *La Presse*, (23 octobre 1999), A-23.

DROUIN, C., Communiqué, *Le Ministre de l'Environnement accueille très favorablement le rapport de la commission de la gestion de l'eau*, (3 mai 2000), en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/communiqués/2000/c000503a.htm>> (consulté le 29 avril 2010).

ENCINAS RODRIGUEZ, A., « Respuesta de Alejandro Encinas a Eduardo Biseca », *La Jornada*, (27 novembre 1992), Année 9e., No. 2951, Secc. El Correo ilustrado.

GOVERNEMENT DU CANADA, CABINET DU PREMIER MINISTRE, Communiqué, *Le Premier ministre annonce des améliorations à l'ALÉNA; le Canada mettra bientôt en œuvre cet accord*, (décembre 1993).

KANE, S., S. MEEHAN et E. DIEHL, « Le FMI approuve un accord de confirmation de 4,1 milliards de dollars en faveur du Mexique », (1999) 28-14 *FMI Bulletin*, 231, en ligne : <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/fre/1999/072699f.pdf>> (consulté le 24 juillet 2009).

MAGNY, C., « Eau potable à vendre? », *Radio Canada*, (décembre 2001), en ligne : <<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/dossiers/eau/quebec.html>> (consulté le 2 mars 2011).

MARSDEN, B., « Cholera and the Age of the Water Barons », *The Center for Public Integrity*, (3 février 2003), en ligne : <<http://projects.publicintegrity.org/water/report.aspx?aid=44>> (Consulté le 12 novembre 2009).

MINARDI, J.-F., « À qui appartient l'or bleu? », *Le réveil, Institut Fraser*, (Octobre 16 2008), en ligne : <<http://www.fraserinstitute.org/fr/newsandevents/commentaries/6527.aspx>> (Consulté le 10 mai 2010).

MOTTE, M., « Les "Bric" tiennent leurs promesses, entrevue avec Goldman Sachs », *Le Figaro*, (23 octobre 2006), en ligne : <<http://zonecours.hec.ca/documents/H2007-1-1041300.LesBRIC-LeFigaro-30-255-00-H07.doc>> (consulté le 19 novembre 2008).

MYLES, B., « L'eau et les immeubles intéressent aussi SNC-Lavalin », *Le Devoir*, (14 mars 1996).

NORMIER, M., « Désormais exploiter chaque goutte », dans *Libération*, 21 Août 2006, en ligne : <<http://www.liberation.fr/actualite/terre/199561.FR.php>> (consulté le 3 novembre 2006).

NORMIER, M., « Les forums internationaux », *Journal libération*, le 25 août 2006, en ligne : <<http://www.liberation.fr/dossiers/eau/comprendre/200485.FR.php>> (consulté le 11 novembre 2006).

VIVANCO, J., « L'accès à l'eau potable n'est toujours pas un droit fondamental », *Le journal du Pays Basque, Section France-International*, (08 avril 2009), en ligne : <<http://www.lejpb.com/paperezkoa/20090408/131264/fr/Laccesa-leau-potable-nest-toujours-pas-droit-fondamental>> (Consulté le 5 octobre 2009).

« Parti Québécois : "L'exportation d'eau en vrac est envisagée" », *Le Soleil*, (19 mars 1999), chapitre 4, 4.1.

« Será México una de las economías emergentes con mas futuro » *El financiero en línea*, (23 octobre 2006), en ligne : <<http://www.elfinanciero.com.mx/ELFINANCIERO/PORTAL/cfpages/contentmgr.cfm?docId=25845&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC>> (consulté le 10 novembre 2008).

TABLE DE LEGISLATION

Textes constitutionnels

Acte d'Union, 1840, L.R.C. 1985, app. II, no 4.

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3.

Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.-U.).

Statut de Westminster de 1931, L.R.C. 1985, app. II, n.27.

Textes fédéraux

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, L.C.1999, c. 33.

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, L.R.C 1985), c. C-16.

Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain, L.C., 1993, c. 44.

Loi modifiant la Loi du Traité des eaux limitrophes, L.C. 2001, c. 40.

Loi modifiant la loi sur les pêcheries, S.R.C. c. 17 1e suppl.

Loi sur la marine Marchande du Canada, L.C. 2001 c. 26.

Loi sur la Marine Marchande, L.R.C. 1985, c. S-9.

Loi sur la Marine marchande du Canada, S.C. 1970, c. 9.

Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, L.R.C., 1985, c. A-12.

Loi sur les pêcheries, S.R.C. c. F-14.

Loi sur les pêches, L.R., 1985, c. F-14.

Loi sur les ressources en eau du Canada, L.R.C., 1985, c. C-11.

Loi sur les ressources en eau du Canada, S.R.C. c. 5 (1suppl).

Projets de loi Canadiens

Loi sur la préservation de l'eau au Canada, Projet de loi C-156, (dépôt en 1ère lecture- 25 août 1988), 2e session, 33e législature. (Canada).

Loi concernant la préservation des ressources en eau du Canada, Projet de loi C-535 (dépôt et 1re lecture – 11 avril 2008), 2e session, 39e légis. (Canada),

Loi interdisant l'exportation des eaux du Canada, Projet de loi C-202, (dépôt et première lecture – 25 janvier 1994), 1ère session, 35e législature (Canada).

Loi interdisant l'exportation des eaux du Canada, projet de loi C-232, (dépôt et 1ère lecture – 11 mars 1996), 2e session, 35e législature, (Canada).

Loi interdisant l'exportation des eaux du Canada, projet de loi C-404, (dépôt et 1ère lecture – 13 mai 1998), 1ère session, 36e législature, (Canada).

Textes québécois

Code Civil du Québec, L.Q., 1991, c. 64.

Le Code civil du Bas Canada 1866 : l'Acte concernant le Code civil du Bas Canada, S.P.C. 1865, c. 41. Ci-après le C.c.B.C.

Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, L.R.Q. 2009, c. 21.

Loi concernant le Conseil législatif, S.Q. 1968, c. 9.

Loi de la municipalisation de l'électricité, L.R.Q., c. M-38.

Loi des mines, S.Q. 1965, c. 34.

Loi modifiant de nouveau la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune concernant les habitats fauniques, L.Q. 1988, c. 24.

Loi modifiant la charte de la ville de Montréal, L.Q. 1987 c. 112.

Loi modifiant la charte de la ville de Montréal, L.Q. de 1988 c. 87.

Loi modifiant la loi des mines de Québec, S.Q. 1928, c. 32.

Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives, L.Q. 1988 c. 49.

Loi modifiant la Loi visant la préservation des ressources en eau, L.R.Q., c. 48

Loi québécoise sur les terres du domaine de l'État, L.R.Q., c. T-8.1.

Loi sur la Conservation du patrimoine naturel, L.R.Q. c. C-61.01.

Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, L.R.Q., c. C-61.1.

Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, L.R.Q., c. C-61.1.

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q. c. Q-2.

Loi sur le développement durable, L.R.Q. c. D-8.1.1.

Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, L.R.Q., c. M-14.

Loi sur le régime des eaux, L.R.Q., c. R-13.

Loi sur le régime des eaux, S.Q. 1964, c. 51.

Loi sur les compagnies, L.R.Q., c. C-38.

Loi sur les compétences municipales, L.R.Q., c. C-47.1.

Loi sur les espèces menacées ou vulnérables, L.R.Q., c. E-12.01.

Loi sur les forêts, L.Q. 1986, c. 108.

Loi sur les forêts, L.R.Q., c. F-4.1.

Loi sur les mines, L.R.Q., c. M-13.1

Loi sur les produits alimentaires, L.R.Q. c. P-29.

Loi sur les réserves écologiques, L.R.Q. c. 26.

Loi sur les réserves naturelles en milieu privé, L.R.Q., c. 26.2.

Loi visant la Préservation des ressources en eau, L.R.Q. c. P-18.1.

Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19,

Ordonnance de la Marine de 1681, Recueil général des anciennes lois françaises, T. XIX, Paris, Berlin-Leprieur, 1829.

Ordonnance des eaux et forêts de 1669, Recueil général des anciennes lois françaises, T. XVIII, Paris, Berlin-Leprieur, 1829.

Cadre de gestion relatif à la réalisation des projets municipaux du Programme d'assainissement des eaux, (1989) 37, G.O. II, 712.

Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, (2005) 468, G.O. II, 2180.

Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau, (2009) 875, G.O. II, 4467.

Règlement sur la protection des eaux contre les rejets des embarcations de plaisance, (2008) 566, G.O. II, 3429.

Règlement sur la qualité de l'eau potable, (2001) G.O. II, 3561.

Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau, (2010) 142 G.O. II, 5477.

Règlement sur les Attestations d'assainissement en milieu industriel, (1993) 601, G.O. II, 3377.

Règlement sur les Déchets biomédicaux, (1992) 583, G.O. II, 3312.

Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout, R.R.Q. 1981 c. Q-2, r.7.

Règlement sur les habitats fauniques, (1993) 905 G.O.II, 4577.

Débats parlementaires (Québec)

Québec Assemblée Nationale, Journal de débats, Commissions parlementaires, Commission permanente des transports et de l'environnement, 1er sess., 38 légis., 9 septembre 2008, « Audition des mémoires sur le projet de loi 92 : Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection ».

Québec, Assemblée Nationale, Journal de débats, Commissions parlementaires, Commission permanente des transports et de l'environnement, 1er session, 39e législature, 12 mai 2009, 9 h 30 - Vol. 41 N° 9, « Étude détaillée du projet de loi 27 : Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection ».

Textes mexicains

Código Civil Federal, (D.O.F.), 26-05-1928, 14-07-1928 et 31-08-1928.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, D.O.F. 20-06-1908.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 5-02-1917, dernière réforme publiée D.O.F. 26-09-2008.

Decreto de reforma al parágrafo 5 del artículo 28 constitucional, D.O.F. 27-06-1990.

Decreto de reforma de diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, D.O.F. 03-01-1990.

Decreto Expedido por el Presidente de la republica, estableciendo la renta federal sobre uso y aprovechamiento de las aguas publicas sujetas al dominio de la federación, D.O.F. 11-07-1917.

Ley Agraria, D.O.F., 26-02-1992.

Ley de aguas de propiedad nacional, D.O.F. 31-08-1934.

Ley de aguas de propiedad nacional, D.O.F. 7-08-1929.

Ley de aguas nacionales, D.O.F., 1-12-1992.

Ley de contribución de mejoras por obras públicas federales de Infraestructura hidráulica, D.O.F., 26-12-1990.

Ley de Instituciones de Crédito, D.O.F. le 18-07-1990.

Ley Federal de Aguas, D.O.F. 11-01-1972.

Ley federal de derechos de agua, D.O.F. 31-12-1981.

Ley Forestal, D.O.F., 22-12-1992.

Ley general de bienes nacionales, D.O.F. 20-05-2004.

Ley General de salud, D.O.F., 7-02-1984.

Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, D.O.F. 28-01-1988.

Ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en materia de aguas del subsuelo, D.O.F, 3-01- 1948.

Ley sobre el aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal, D.O.F. 21-12- 1910.

Ley sobre régimen y clasificación de bienes inmuebles federales, D.O.F. 18-12-1902.

Ley sobre vías generales de comunicación, D.O.F. 19-02-1940.

Reglamento de la ley de aguas nacionales, D.O.F. 12-01-1994.

Débats parlementaires (Mexique)

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LVIII - Año III - Segundo Período Ordinario - Fecha 2003-04-28 – Sesión número 16.

Diario de los Debates del Senado del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II - Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-24 – No. de Diario 9.

Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Legislatura LV - Año II - Período Ordinario - Fecha 1992-11-17 - Número de Diario 8.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-12 - Número de Diario 7.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II – Primer Período Ordinario - Fecha 1992-11-10 - Número de Diario 6.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año I – Segundo Período Ordinario - Fecha 1992-07-02 - Número de Diario 23.

Diario de los debates del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Legislatura LV - Año I - Período Extraordinario - Fecha 1992-02-17 - Número de Diario 3.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos, Legislatura XXXV - Año II - Período Ordinario - Fecha 1933-12-23- Número de Diario 31.

Textes Étrangers

California Water Code, § 370-374 (West 2006).

Water Resources Act, S.N.L. 2002, c. W-4.01 (Terre-Neuve et Labrador).

Water Resources protection Act, S.N.S. 2000, c. 10 (Nouvelle Écosse).

Water Act, R.S.A. 2000, c. W-3 (Alberta).

PEI Environmental Protection Act, R.S.P.E.I. 1988, c. E-9 (amendement art.12.1) (Île du prince-Edouard).

Water Resources Act, 1996, O. Reg. 387/04, 01-1999 (Ontario).

Water Protection Act, R.S.B.C. 1996, c. 484 (Colombie-Britannique).

Yukon Waters Act, O.I.C. 2003/58 (Yukon).

Water Resources Development Act, WRDA 1986, Pub. L. 99-662 §100, 101, Stat. 4082.

Documents internationaux

Accord de libre-échange canado-américain, Can./E.U., [1989] R.T.Can. n.3.

Accord de libre-échange Nord-Américain, Can./Mex/E.-U., [1994] R.T.can. n.2.

Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs [1987], R.T.C. n. 32.

Accord sur l'approvisionnement en eau et la protection contre les crues dans le bassin de la rivière Souris [1989], R.T.C. no. 36.

Accord sur le projet de la voie maritime du Saint-Laurent, [1959], R.T.C. n. 5.

Annexe à la Charte des Grands Lacs, Entente additionnelle à la Charte des Grands Lacs, 18 Juin 2001.

Charte des Grands Lacs, 11 février 1985.

Observation générale no 15 (2002), Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), Doc. N.U. E/C.12/2002/11 (20 janvier 2003).

Convention concernant la régularisation en cas d'urgence du niveau du lac à la Pluie ainsi que le niveau des autres eaux limitrophes dans le bassin du lac à la Pluie, [1940], R.T.C. no.3.

Convention, Protocole et Accord en vue de régler le niveau du Lac des Bois, [1925], C.U.S. no. 520.

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable, Doc. N.U. DPI/1299 1992. Cf. UN Département of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development, Agenda 21, Doc. N.U. A/CONF.151/26, 2002.

L'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent de 2005, en ligne :

<<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/grandslacs/2005/#documents>>
(consulté le 10 novembre 2008).

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. No. 46, (entré en vigueur au Canada le 19 août 1976).

Traité concernant la dérivation des eaux de la rivière Niagara, [1950], R.T.C. no. 3.

Traité de la rivière Skagit, [1984], R.T.C. no. 16.

Traité des eaux limitrophes de 1909, C.U.S. no. 312.

Traité relatif à la mise en valeur des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Columbia, [1964] R.T.C. no. 2.

Tratado Guadalupe Hidalgo, Mex./É.-U., 1848, en ligne :
<<http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=12417>>
(Consulté le 19 nov. 08).

Tratado sobre distribución de Aguas internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de America (Tratado de Aguas), 3 de febrero, 1944, en ligne:
<<http://portal.sre.gob.mx/cilanorte/index.php?option=displaypage&Itemid=78&op=page&SubMenu>> (Consulté le 26 septembre 2008).

TABLE DES JUGEMENTS

Jurisprudence canadienne

Arrow River and Tributaries Slide and Boom Co. Ltd. c. Pigeon Timber Co. Ltd., [1932] R.C.S. 495.

Att.-Gen. For Ont. c. Reciprocal Insurers, [1924] A.C. 328.

Attorney-General for Ontario c. Attorney-General for the Dominion, [1896] A.C. 348.

Attorney-General for Ontario c. Canada Temperance Federation, [1946] A.C. 193.

Friends of the Oldman River c. Canada (Ministère de transports), [1992] 1 S.C.R. 3, par. 64, 88 D.L.R. (4th) 1.

Henry Birks & Sons (Montréal) Ltd. c. City of Montreal, [1955] R.C.S. 799.

Interprovincial Coopératives Limited c. La Reine, [1976] 1 R.C.S. 477.

Owens c. Côté, [2003] R.D.I. 693.

R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd, [1998] 1 S.C.R. 401, 49 D.L.R. (4th) 161.

R. v. Hydro-Québec, [1997] 3 R.C.S. 213.

Renvoi: Loi anti-inflation [1976] 2 S.C.R. 373, 68 D.L.R. (3d) 452.

Tellier c. Sa Majesté la Reine, [1967] C.S. 209.

Jurisprudence québécois

Dupuis c. St-Jean [1910], 38 C.S. 204.

Guay c. Michaud, [1943], C.S. 186.

Huot c. Gariépy, [1949] C.S. 143.

Jean-Claude Morin, c. Marc Morin, [1998] R.J.Q 23 (C.A.).

Simoneau c. Berthiaume, [1998] C.A.373.

Ville de Dorval c. Drouin [1957] B.R. 838.

Jurisprudence mexicaine

AGUA POTABLE ENVASADA, EL DECRETO No. 100 DE BAJA CALIFORNIA (REFORMATORIO DE LA LEY DE TRANSITO) QUE DECLARA SERVICIO PUBLICO EL TRANSPORTE DE, ES VIOLATORIO DE LOS ARTICULOS 4o. Y 28 CONSTITUCIONALES. Fuente: Semanario Judicial de la Federación 12 Primera Parte, 10 de octubre de 1967, Página: 37, Séptima Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Amparo en revisión 6635/62. Jurisprudencia.

AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. EL ARTÍCULO 122 DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V, Mayo de 1997, Página: 157, Novena Época, Instancia: Pleno, Tesis jurisprudencial P. LXXXVI/97, Amparo en revisión 1781/94.

AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO. LA SANCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 99 DE LA LEY QUE REGULA LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA, PARA LOS USUARIOS QUE INCUMPLAN CON EL PAGO DE LOS DERECHOS RESPECTIVOS, TRANSGREDE LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA CONSAGRADAS EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Agosto de 2001, Página: 167, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Amparo en revisión 1756/99.

AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Julio de 2001, Pág. 693, Novena Época, Instancia: Plena; Tesis: P./J. 92/2001, Jurisprudencia; Acción de inconstitucionalidad 9/2000.

AGUAS DEL SUBSUELO. CONSTITUCIONALIDAD DE LA CUOTA QUE ESTABLECE EL ARTICULO 227, FRACCION II, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS (1985), POR LA EXTRACCION DE AGUA EN LA CUENCA DEL VALLE DE MEXICO, YA QUE LA MISMA ES EQUITATIVA Y PROPORCIONAL. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, primera parte, julio-diciembre de 1988, p. 12, Octava época, Instancia: Segunda Sala, Amparo en revisión 7070/86.

AGUAS DEL SUBSUELO. LA NORMA AMBIENTAL PARA EL DISTRITO FEDERAL NADF-003-AGUA-2002 QUE REGULA ALGUNOS DE SUS ASPECTOS, INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL QUE EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RESERVA A LA FEDERACIÓN. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXIII, Marzo de 2006, Pág. 1560, Novena Época; Instancia: Pleno. Tesis jurisprudencial. P./J. 41/2006. Controversia constitucional 57/2004.

AGUAS NACIONALES (CIENEGAS O PANTANOS), Fuente: Semanario Judicial de la Federación LVI, 15 de junio de 1938, página: 1892, Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Amparo administrativo en revisión 6577/37.

AGUAS NACIONALES (MANANTIALES). Fuente: Semanario Judicial de la Federación XCVIII, 1917-1985, Novena Parte, 8 de diciembre de 1949, página 164, Quinta Época, instancia, Segunda Sala, Tesis Aislada, Tesis Aislada. Amparo en revisión 8529/47.

AGUAS NACIONALES. Fuente: Semanario Judicial de la Federación XVII, 14 de octubre de 1925, Página: 929, Quinta Época, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Amparo administrativo en revisión 3443/24.

AGUAS NACIONALES. PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS QUE GRAVAN SU APROVECHAMIENTO, DEBE DISTINGUIRSE RESPECTO DE LAS DIVERSAS CONTRIBUCIONES QUE RETRIBUYEN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XII, Octubre de 2000, Pág. 349, Novena Época, Instancia: Segunda sala, Tesis Aislada, Amparo en revisión 599/2000.

MANANTIALES, NO SON PROPIEDAD DE LA NACION. Fuente: Semanario Judicial de la Federación XLVI, 8 de octubre de 1935, página 528, quinta época, Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Amparo en revisión 3316/27.

POZOS ARTESIANOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LA CUOTA QUE ESTABLECE EL ARTICULO 227, FRACCION II, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS (1985), POR LA EXTRACCION DE AGUA EN LA CUENCA DEL VALLE DE MEXICO, YA QUE LA MISMA ES EQUITATIVA Y PROPORCIONAL. Fuente: Semanario Judicial de la Federación III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989, página: 288, Octava Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Amparo en revisión 5403/86.

ANNEXES